

INDICE

MANUAL INTERNACIONAL DEL
MODELO DE COSTES ESTÁNDAR

Una traducción del
International Standard Cost Model

PAPELES 6/ 2007



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

ae agencia
de evaluación
y calidad

www.aeval.es

Papeles de Evaluación



**MANUAL INTERNACIONAL DEL
MODELO DE COSTES ESTÁNDAR**

Una traducción del

International Standard Cost Model

PAPELES 6/ 2007

La traducción del presente Manual se ha realizado bajo la dirección del Departamento de Evaluación de la Agencia de Evaluación y Calidad, contando con la autorización de la Red Internacional de la Metodología de Costes Estándar. Su reproducción parcial o total por cualquier medio es totalmente libre, siempre que se cite adecuadamente la fuente.

El original en inglés de este manual, publicado en agosto de 2004, está disponible en la página web de la Red Internacional (www.administrative-burdens.com) y su consulta puede ser de utilidad para resolver cualquier duda que surja en relación con el contenido de esta traducción.

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://www.060.es>

Edita: MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

ISSN: 1887-1178

NIPO: 331-07-018-6

Depósito legal: M-17.188-2006

ÍNDICE

Presentación	3
Prefacio del Manual	4
1 INTRODUCCIÓN	6
1.1 INSTRUCCIONES DE LECTURA	6
2 ¿QUÉ COSTES MIDE EL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR?	8
2.1 LOS COSTES DERIVADOS DE LA REGULACIÓN NORMATIVA – ECONÓMICOS Y ADMINISTRATIVOS	8
2.2 COSTES ADMINISTRATIVOS <i>VERSUS</i> CARGAS ADMINISTRATIVAS	9
3 ESQUEMA DEL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR	11
3.1 OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN Y SUS COMPONENTES (SOLICITUDES DE DATOS Y ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS)	11
3.2 DIFERENTES TIPOS DE MEDICIONES DEL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR – EX-ANTE Y EX-POST	13
3.3 LA EMPRESA DE EFICIENCIA NORMAL	14
3.4 COSTES EVENTUALES Y RECURRENTES	14
3.5 MEDICIÓN DE PROCESOS DIGITALES	15
3.6 ORIGEN DE LA NORMATIVA	16
3.7 PARTES IMPLICADAS EN UNA MEDICIÓN BASADA EN EL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR	18
4 DECISIONES QUE DEBEN TOMARSE ANTES DE EMPEZAR A MEDIR	20
4.1 EMPRESAS PRIVADAS, FUNDACIONES, VOLUNTARIADO, ETC.	20
4.2 LA MEDICIÓN DE NORMAS NO INCORPORADAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL	21
4.3 LA MEDICIÓN DE LA NORMATIVA VOLUNTARIA	21
4.4 OBLIGACIONES DE INFORMAR AL SECTOR PÚBLICO Y A TERCERAS PARTES	22
4.5 CUMPLIMIENTO PLENO O REAL	23
4.6 REEMBOLSO DE COSTES ADMINISTRATIVOS	24
4.7 UMBRAL MÍNIMO	24
4.8 PORCENTAJE DE GASTOS GENERALES (“ <i>OVERHEAD</i> ”)	25
5 IMPLANTACIÓN PASO A PASO DE UN ANÁLISIS DE COSTES ESTÁNDAR	26
LA GUÍA PASO A PASO	27
5.1 FASE 0 – INICIO	28
5.2 FASE 1 – ANÁLISIS PREPARATORIO	30
5.2.1 PASO 1: IDENTIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN, REQUISITOS DE DATOS Y ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS; CLASIFICACIÓN POR ORIGEN	30
5.2.2 PASO 2: IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DE LAS NORMAS RELACIONADAS	35
5.2.3 PASO 3: CLASIFICACIÓN DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN POR TIPO	36
5.2.4 PASO 4: IDENTIFICACIÓN DE SEGMENTOS	37
5.2.5 PASO 5: IDENTIFICACIÓN DE POBLACIÓN, TASA Y FRECUENCIA	38
5.2.6 PASO 6: ENTREVISTAS CON EMPRESAS <i>VERSUS</i> VALORACIÓN POR EXPERTOS	41
5.2.7 PASO 7: IDENTIFICACIÓN DE LOS PARÁMETROS DE COSTES	43
5.2.8 PASO 8: PREPARACIÓN DEL CUESTIONARIO PARA LA ENTREVISTA	46
5.2.9 PASO 9: REVISIÓN POR EXPERTOS DE LOS PASOS 1-8	48
5.3 FASE 2 – OBTENCIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE LOS DATOS SOBRE TIEMPO Y COSTES	48
5.3.1 PASO 10: SELECCIÓN DE EMPRESAS REPRESENTATIVAS PARA LA ENTREVISTA	49
5.3.2 PASO 11: ENTREVISTAS CON EMPRESAS	50
5.3.3 PASO 12: REALIZACIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE CÁLCULOS DE TIEMPO Y RECURSOS PARA CADA SEGMENTO POR ACTIVIDAD	52
5.3.4 PASO 13: REVISIÓN POR EXPERTOS DE LOS PASOS 10-12	54

5.4	FASE 3 – CÁLCULO, PRESENTACIÓN DE DATOS INFORMES	55
5.4.1	PASO 14: EXTRAPOLACIÓN DE LOS DATOS VALIDADOS A NIVEL NACIONAL	55
5.4.2	PASO 15: INFORME Y TRANSFERENCIA A LA BASE DE DATOS	55
6	EL REGISTRO DE LOS CAMBIOS EN LA MEDICIÓN DE BASE SEGÚN EL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR	57
7	UTILIZACIÓN DE LA MEDICIÓN BASADA EN EL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR EN EL PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN	59
7.1	PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN	59
7.2	VENTAJAS DEL MCE PARA LA SIMPLIFICACIÓN	59
7.3	¿QUÉ INCLUYE LA SIMPLIFICACIÓN?	60
8	EVALUACIONES COMPARATIVAS Y ESTUDIOS COMPARADOS	62
8.1	INTRODUCCIÓN	62
8.2	ELECCIONES QUE DEBEN HACERSE ANTES DE INICIAR UNA EVALUACIÓN COMPARATIVA	62
8.3	EL PROCESO PASO A PASO PARA LA REALIZACIÓN DE COMPARACIONES ENTRE PAÍSES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA (UE)	64
	ANEXO 1: PREGUNTAS MÁS FRECUENTES RELACIONADAS CON EL “ÁRBOL DE DECISIÓN” PARA DETERMINAR EL ORIGEN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS	71
	ANEXO 2: HOJA DE INFORMES	73
	ANEXO 3: EJEMPLO DE FORMULARIO DE EVALUACIÓN COMPARATIVA	74

El entorno normativo y sus efectos sobre las empresas y los ciudadanos son una preocupación compartida por los Estados miembros de la Unión Europea. Esta preocupación ha conducido al diseño de la política de mejora de la regulación (*better regulation*) y a su inclusión entre las medidas y los objetivos definidos en la Estrategia de Lisboa.

De forma más precisa, esta política conlleva la necesidad de algún tipo de análisis del entorno normativo y el diseño de metodologías *ad hoc* para efectuar mediciones de las cargas y los costes administrativos impuestos por aquél. De igual manera, se han fijado objetivos para la reducción de estas cargas administrativas. Este es el marco general del que nace, en Holanda, la metodología del Modelo de Costes Estándar (MCE). La metodología del MCE no es, por tanto, un fin en sí misma, sino que cobra relevancia y se define en un marco político más general.

Este número de "PAPELES DE EVALUACIÓN" contiene la traducción al castellano del *International Standard Cost Model*, que se ha dirigido desde esta Agencia de Evaluación y Calidad. Con ello, hemos pretendido contribuir a la consecución de dos objetivos: primero, el de difundir el conocimiento de esta herramienta dentro de las administraciones públicas españolas y, en su caso, latinoamericanas; y segundo, el de facilitar una mayor utilización de esta metodología.

La versión original de este manual fue elaborada y publicada por la Red Internacional de la Metodología de Costes Estándar. Esta red internacional fue creada en 2003 y está integrada hoy por 18 Estados miembros de la UE, más Noruega, la Comisión Europea y la OCDE. Su objetivo es extender la utilización de una metodología común para la medición de costes administrativos, emplearla en la medición de dichos costes y facilitar la comparación y el intercambio de experiencias entre diferentes países.

Prefacio

Mejorar la normativa es crucial para lograr el crecimiento y perfeccionar la posición competitiva de las empresas. Un aspecto central en la mejora normativa es minimizar las cargas administrativas impuestas a las empresas. Sin embargo, antes de poder hacer un esfuerzo sistemático para reducir las cargas administrativas, es necesario saber de dónde proceden dichas cargas y cómo se pueden reducir. Por lo tanto, antes de hacer un serio esfuerzo para disminuir las cargas administrativas, éstas han de ser medidas. Medir las cargas administrativas es la clave para reducirlas. En otras palabras: "lo que se mide, se consigue".

Este manual ha sido elaborado por la Red del Modelo de Costes Estándar (MCE) – una organización cuyo objetivo primordial es reducir las cargas administrativas impuestas a las empresas. La Red del MCE fue fundada en 2003, y el número de sus países miembros ha continuado creciendo desde entonces.

El Modelo de Costes Estándar (MCE) es un método para determinar las cargas administrativas sobre las empresas impuestas por la normativa. Se trata de una metodología cuantitativa que puede ser aplicada en todos los países y a diferentes niveles. El método puede utilizarse para medir sólo una ley, determinados sectores normativos o para llevar a cabo una medición base de toda la legislación de un país. Además, el MCE también es adecuado para medir propuestas de simplificación, así como las consecuencias administrativas de una nueva propuesta legislativa.

En agosto de 2004 se publicó un folleto – "El Modelo de Costes Estándar– un marco de trabajo para definir y cuantificar las cargas administrativas impuestas a las empresas". Este manual contenía una detallada descripción del método del Modelo de Costes Estándar y de cómo aplicarlo.

Este nuevo manual contiene, además de la descripción del método, una guía práctica sobre cómo llevar a cabo mediciones MCE, experiencias prácticas realizadas en Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido, y un capítulo sobre cómo realizar evaluaciones comparadas y benchmarks.

Para cualquier pregunta o comentario, se ruega contactar con uno de los miembros del Secretariado del MCE:

- Daniël Charité, d.p.charite@minfin.nl, +31 70 342 75 59, Ministerio de Economía, Países Bajos
- Susanne Lauritsen, stl@eogs.dk, +45 33 30 77 00, Agencia Danesa de Comercio y Empresas, Dinamarca
- Johanna Ahlin, johanna.ahlin@nutek.se, + 46 8 681 91 00, Nutek, Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional, Suecia
- Ørjan Stene, orjan.stene@nhd.dep.no, +47 22 24 65 83, Ministerio de Comercio e Industria, Noruega
- Matthew Barnes, abmeasure@cabinet-office.x.gsi.gov.uk, +44 (0)20 7276 5008, Ejecutivo para la Mejora de la Normativa (BRE), Oficina del Gabinete, Reino Unido

Puede encontrarse información adicional sobre cargas administrativas en el sitio web de la Red del MCE: www.administrative-burdens.com.



Hacia la reducción de las cargas administrativas

MANUAL INTERNACIONAL DEL MODELO DE COSTES ESTÁNDAR

Medir y reducir las cargas administrativas de las empresas



1. Introducción

Tanto las empresas como las industrias están sujetas a una serie de requisitos y obligaciones impuestas por las normas con el fin de regular la conducta de las empresas y, así, garantizar que se observan las consideraciones sociales en su conjunto. Pero si, como consecuencia de la normativa, las empresas incurren en gastos que podrían haberse evitado, entonces ya es un asunto de despilfarro. Por ello es importante optimizar la regulación de la conducta de las empresas– y, para las empresas, de forma menos intensiva en recursos –sin los objetivos sociales generales y dejando a un lado la normativa.

En los Países Bajos, las cargas administrativas impuestas a las empresas ascienden a 16,4 mil millones de euros anuales, correspondiendo al 3.6 por ciento del PIB del país. En Dinamarca, la cantidad total de cargas administrativas asciende a aproximadamente 4,5 mil millones de euros, equivalente al 2.4 por ciento del PIB de Dinamarca.

Por ello, es importante hacer un esfuerzo constante para garantizar que tanto las normas existentes como las de nuevo cuño no impongan cargas administrativas innecesarias a las empresas. Varios gobiernos nacionales han señalado como alta prioridad la disminución de las cargas administrativas impuestas a las empresas y han establecido objetivos de reducción. Dinamarca, Países Bajos y Noruega, entre otros países, han establecido un objetivo de reducción del 25% de las cargas administrativas generales impuestas a las empresas. Otros países ya han establecido, o se espera que establezcan, similares objetivos de reducción.

El Modelo de Costes Estándar (MCE) es actualmente la metodología más utilizada para medir costes administrativos. La metodología MCE consiste en una medición de las cargas administrativas impuestas a las empresas basada en actividades, lo que hace posible seguir el desarrollo de las mismas. Al mismo tiempo, los resultados obtenidos con las mediciones del MCE son directamente aplicables al trabajo de simplificación de los gobiernos, al poner de manifiesto las normas específicas que resultan especialmente gravosas para las empresas.

1.1 Instrucciones de lectura

Este manual contiene los siguientes capítulos:

En el **capítulo dos** se describen y explican los costes relacionados con las cargas administrativas.

El **capítulo tres** esboza el Modelo de Costes Estándar, incluyendo la definición de conceptos esenciales del MCE.

En el **capítulo 4** se bosquejan algunas decisiones esenciales que deben llevarse a cabo antes de iniciar una medición MCE. En cada sección se

recogen las opciones elegidas en Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido.

El **capítulo cinco** contiene una detallada "guía paso a paso" sobre cómo llevar a cabo una medición MCE. El capítulo se divide en tres fases.

El **capítulo seis** describe cómo documentar los cambios en una medición de base del Modelo de Costes Estándar.

El **capítulo siete** incluye una breve exposición sobre cómo las mediciones MCE pueden aplicarse al proceso de simplificación.

Finalmente, el **capítulo ocho** contiene una descripción de cuestiones importantes a fin de realizar evaluaciones comparadas y benchmarks.

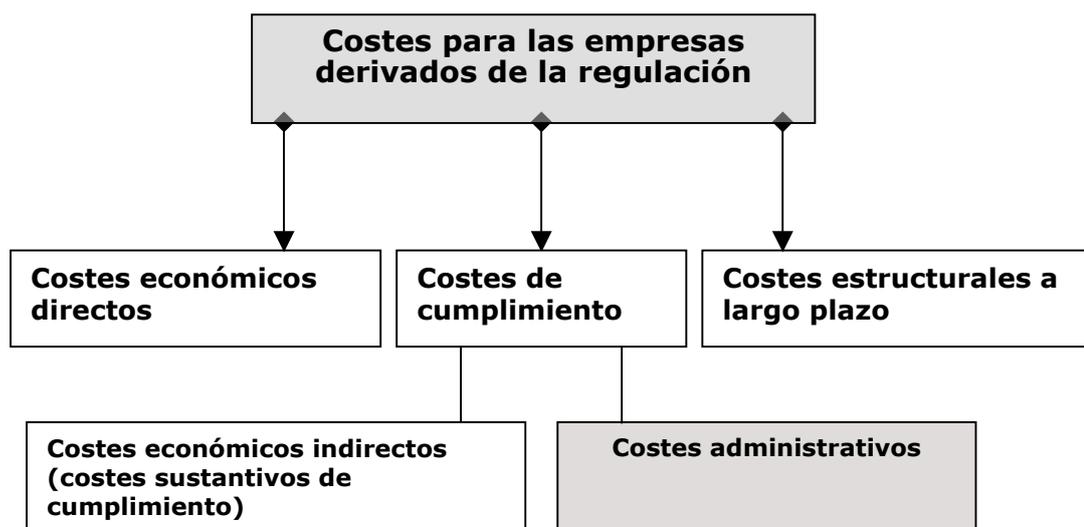
2. ¿Qué costes mide el Modelo de Costes Estándar?

Antes de describir el método– el Modelo de Costes Estándar– es importante aclarar lo que se entiende por costes administrativos.

2.1 Los costes derivados de la regulación normativa – económicos y administrativos.

La regulación normativa tiene una serie de consecuencias para las empresas. Los costes administrativos son sólo un tipo de costes que puede acarrear la normativa. La figura de abajo ilustra los diferentes tipos de costes que la regulación normativa puede imponer a las empresas.

Figura 1: Los diferentes costes para las empresas derivados de la regulación normativa



Los costes económicos directos son el resultado de una concreta y directa obligación de transferir una cantidad de dinero al Gobierno o autoridad competente. Por tanto, estos costes no están relacionados con una necesidad de información por parte del Gobierno. Dichos costes incluyen tarifas administrativas, impuestos, etc. Por ejemplo, las tasas para solicitar un permiso serían un coste económico derivado de la normativa.

Los costes de cumplimiento son todos los costes derivados del cumplimiento de la normativa, con la excepción de los costes económicos directos y las consecuencias estructurales a largo plazo. En el contexto del Modelo de Costes Estándar, estos pueden dividirse en "*costes sustantivos de cumplimiento*" y "*costes administrativos*".

Como ejemplos de costes sustantivos de cumplimiento pueden citarse:

- la implantación de filtros de acuerdo con los requisitos ambientales
- la adaptación de las instalaciones físicas a la normativa sobre condiciones de trabajo

Ejemplos de costes administrativos son:

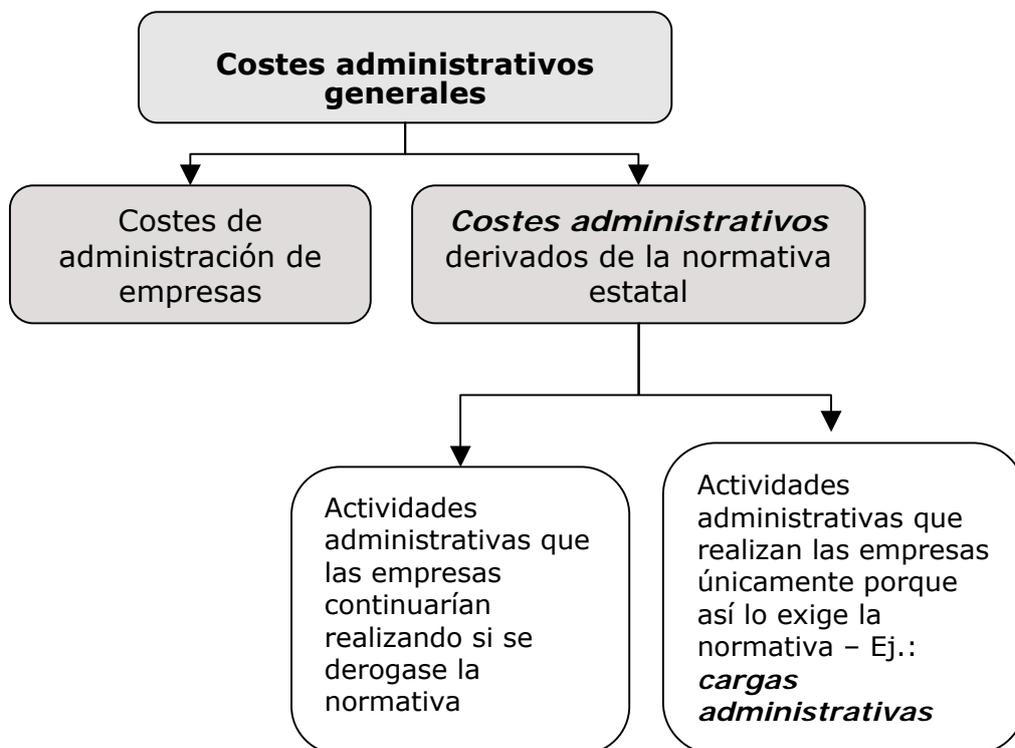
- la elaboración y entrega de la documentación de la instalación de un filtro
- la realización de un informe anual sobre las condiciones de trabajo

2.2 Costes administrativos versus cargas administrativas

Las **cargas administrativas** son aquella parte de los costes administrativos que las empresas deben soportar como consecuencia del cumplimiento de un requisito normativo.

Las cargas administrativas son así un subconjunto de los costes administrativos, puesto que los **costes administrativos** engloban también las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

Figura 2: Cargas administrativas versus coste administrativo



El MCE mide los costes administrativos derivados de la normativa estatal. Como tales, se incluirán algunas actividades que las empresas continuarían realizando en ausencia de normativa. Sin embargo, las actividades administrativas que no tengan relación con la norma a aplicar evidentemente no se incluyen como, por ejemplo, las tareas administrativas que la empresa lleva a cabo como consecuencia del propio funcionamiento de la empresa y que no derivan en modo alguno del cumplimiento de la norma.

Podría resultar *útil comprender* si las empresas continuarían realizando una actividad administrativa en caso de que se suprimiese una obligación de información. Esto nos daría una idea del efecto inmediato "real" de una simplificación. Sin embargo, una valoración del denominado porcentaje de carga implicaría tantos recursos que resulta más realista valorarlo cualitativamente.

3. Esquema del Modelo de Costes Estándar

El Modelo de Costes Estándar (MCE) está diseñado para medir las consecuencias administrativas para las empresas y es hoy día el método más empleado a tal efecto.

El MCE ha sido desarrollado con el fin de proporcionar un método simplificado y coherente para calcular los costes administrativos impuestos a las empresas por el Estado. Adopta un enfoque pragmático de la medición y proporciona estimaciones coherentes en las diversas áreas de política.

El método MCE es un modo de desglosar las normas en una serie de componentes manejables que pueden medirse. El MCE no se centra en los objetivos de la política de cada norma. Como tal, la medición se centra únicamente en las actividades administrativas derivadas del cumplimiento de la norma, y no en si la norma es en sí razonable o no.

El MCE fue desarrollado inicialmente en los Países Bajos, pero hoy se aplica ampliamente en un gran número de países.

Uno de los pilares clave del Modelo de Costes Estándar es el uso de un alto grado de detalle en la medición de los costes administrativos, en particular cuando desciende al nivel de las actividades individuales.

Este capítulo proporciona una visión general del enfoque MCE.

3.1. Obligaciones de información y sus componentes (solicitudes de datos y actividades administrativas)

Obligaciones de información:

Las obligaciones de información (OI) son aquellas obligaciones derivadas de la norma que requieren suministrar información y datos al sector público o a terceras partes¹. Una OI no significa necesariamente que la información deba ser proporcionada a la autoridad pública o a personas privadas, pero puede incluir el deber de tener información disponible para inspección o para ser aportada a petición de parte. Una norma puede contener numerosas obligaciones de información.

Solicitud de datos:

Cada obligación de información consta de una o más peticiones de datos. Por solicitud de datos se entiende cada elemento de información que debe aportarse al cumplir una OI.

¹ Ver sección 2.3.4 sobre la posibilidad de medir únicamente obligaciones de información al sector público o medir ambas obligaciones de información al sector público y a terceras partes.

Actividades administrativas:

A fin de aportar la información para cada solicitud de datos, deben realizarse una serie de actividades administrativas específicas. El MCE calcula los costes de realización de cada actividad. Las actividades pueden realizarse de forma interna o subcontratarse (esto es, hacerse de forma externa). En algunas ocasiones, puede ser necesario realizar adquisiciones para completar una actividad específica y, en los casos en que tales adquisiciones sólo se utilizan para cumplir con el requisito normativo, deben incluirse en el cálculo.

Parámetros de coste:

Para cada actividad administrativa es necesario recopilar una serie de parámetros para definir el coste.

Precio: el precio consta de una *tarifa*, los costes salariales más los *gastos generales* (u "overhead") generados por las actividades administrativas realizadas internamente o, en los casos de subcontratación de servicios, el coste por hora generado por los proveedores.

Tiempo: la cantidad de tiempo requerida para completar la actividad administrativa.

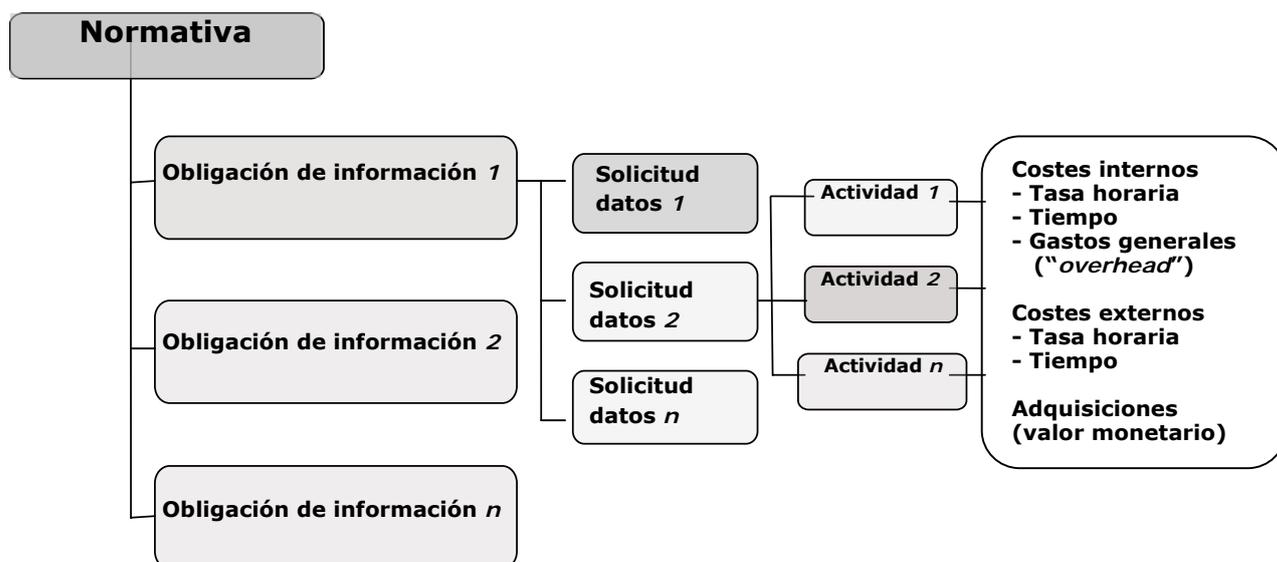
Cantidad: la cantidad comprende el tamaño de la *población* de las empresas afectadas y la *frecuencia* con la que la actividad debe realizarse cada año.

Combinando estos elementos, obtenemos la fórmula básica del MCE:
Coste por actividad administrativa (o por solicitud de datos) = Precio x Tiempo x Cantidad (*población x frecuencia*).

Además, ciertas adquisiciones pueden incluirse como coste promedio anual por cada año que se espera que dure la compra. La adquisición debe realizarse únicamente para posibilitar que la empresa cumpla una obligación de información o solicitud de datos específica. A continuación, debe multiplicarse este precio por el tamaño de la población afectada, dado que éste se trata ya de un coste anual.

Sin embargo, si bien una empresa puede necesitar una conexión a internet a fin de cumplir una obligación de información digital, los costes de la misma no se incluyen directamente en la medición al poder utilizarse dicha conexión para muchos otros propósitos. Así, dichos costes se incluyen indirectamente entre los gastos generales.

Por ejemplo, una actividad administrativa tarda 3 horas en completarse (*tiempo*) y el coste por hora del trabajador de la empresa que la está realizando es de 10 euros (*tarifa*). Por tanto, el *precio* es $3 \times 10 = 30$ euros. Si este requisito se aplicara a 100.000 empresas (*población*) y cada una de ellas tuviese que cumplirlo 2 veces por año (*frecuencia*), la *cantidad* sería de 200.000. De ahí que el coste total de la actividad sería $200.000 \times 30 = 6.000.000$ euros.

Figura 3: Estructura del Modelo de Costes Estándar:

3.2. Diferentes tipos de mediciones del Modelo de Costes Estándar– *ex-ante* y *ex-post*

El Modelo de Costes Estándar puede utilizarse para medir la base de referencia de las cargas administrativas – la denominada medición *ex-post*, que es una medición de las consecuencias administrativas fácticas para las empresas derivadas de la implementación de una ley, un instrumento jurídico u otra iniciativa. Una medición de base es una valoración de los costes administrativos generales que las empresas deben asumir como consecuencia del cumplimiento de la normativa *vigente* en un determinado momento. Una medición de base puede incluir sólo determinados sectores normativos o toda la regulación que afecte a la empresa.

Un elemento esencial del MCE es que, una vez que se ha determinado la base, ésta debe ser actualizada para reflejar los progresos en la simplificación y los efectos generados por las nuevas normas que hubiesen entrado en vigor. Es importante que las estimaciones de los costes administrativos derivados de las nuevas normas sean de una calidad similar a la de la medición de base.

Por consiguiente, una medición MCE también puede consistir en una medición de las consecuencias administrativas *previstas* por un proyecto de ley, proyecto de reglamento u otra iniciativa. Dicha medición se denomina medición *ex-ante* de las consecuencias administrativas en tanto que mide las consecuencias administrativas de una norma o iniciativa antes de que ésta sea implantada. Los resultados de una medición *ex-ante* pueden formar parte del análisis de impacto general de los efectos económicos y administrativos de un proyecto de ley sobre el sector público, empresas, ciudadanos, medio ambiente, etc.

Las mediciones ex-post también se llevan a cabo con objeto de mantener **actualizada** la medición de base en relación con normas nuevas o modificadas. Al mantener regularmente actualizada la medición de base, es posible seguir la evolución de los costes administrativos generales dentro de un país/sector/ministerio.

En el capítulo 4 se expone con mayor detalle la forma de llevar a cabo una medición basada en el Modelo de Costes Estándar– ya sea de carácter *ex-ante* o *ex-post*.

3.3. La empresa de eficiencia normal

El concepto fundamental– y unidad de medición – de un análisis Modelo de Costes Estándar es el de **empresa de eficiencia normal**. Con esto nos referimos a aquellas empresas dentro del grupo objetivo que resuelven sus tareas administrativas de manera normal. En otras palabras, empresas que resuelven sus tareas administrativas de una manera ni mejor ni peor de lo que puede razonablemente esperarse. Así, la intención del Modelo de Costes Estándar es identificar contextos generalizados que pueden derivar directamente de la norma. La medición basada en el Modelo de Costes Estándar no incluye las empresas que, por varias razones, son particularmente eficientes o ineficientes².

El método a utilizar para identificar a las empresas de eficiencia normal es el de entrevistar a una serie de empresas representativas del grupo objetivo, con la eventual ayuda de consejeros externos para las tareas subcontratadas por las empresas, y otros expertos. El objetivo de las entrevistas es averiguar cuánto tiempo invierten las empresas en una actividad concreta asociada con una solicitud de datos. Se lleva a cabo una comprobación para corroborar que haya coherencia en las respuestas de la empresa. Si éste *no* es el caso, se llevan a cabo más entrevistas con otras empresas hasta obtener el tiempo estándar necesario para el desempeño de las actividades administrativas por una empresa de eficiencia normal.

3.4 Costes eventuales y recurrentes

Al llevar a cabo un análisis basado en el Modelo de Costes Estándar, debe distinguirse entre los costes eventuales y los recurrentes derivados de la normativa.

Costes eventuales son los costes que se asumen sólo una vez en relación con la adaptación de las empresas a una nueva o enmendada legislación o

² En el proceso de determinar lo que es normalmente eficaz pueden observarse algunas empresas muy eficaces o ineficaces. Aunque estas empresas quedan excluidas de la medición de base, pueden aportar una mayor claridad a los ministerios a la hora de estimular las buenas prácticas y disuadir las malas prácticas en las empresas.

norma. Esto no incluye los costes que una empresa pueda tener por primera vez como resultado de cumplir con la norma existente, por ejemplo, como consecuencia de un aumento en las ganancias o de la expansión de nuevas áreas de actividad en la empresa. Como tales, sólo la introducción de una normativa nueva o enmendada puede dar lugar a costes eventuales.

Los costes eventuales *no* están incluidos en la medición de base. Sin embargo, sí forman parte de las mediciones ex-ante para su inclusión en un análisis de impacto normativo. Un ejemplo de ello es el requisito de que las empresas tengan que actualizar sus conocimientos legales como consecuencia de un único cambio en una norma.

Los costes recurrentes son los costes administrativos que tienen las empresas constantemente al cumplir con las obligaciones de información derivados de la normativa. Puede tratarse de gastos periódicos como, por ejemplo, la devolución del IVA. Pueden ser costes de intervalo irregular como los gastos derivados de la solicitud de un subsidio de exportación o de la presentación de una solicitud de programa. Puede también tratarse de costes derivados de una tarea administrativa que la empresa sólo experimenta en una ocasión; por ejemplo, al registrar la empresa, cuando se solicita un número de IVA, o al solicitar una autorización. Estos dos tipos de costes tienen en común que surgen en conexión con una situación determinada para la empresa, de ahí el término "costes determinados por la situación". Tales costes incluyen los costes asociados con el inicio y ampliación de una empresa.

La esencia de los costes recurrentes está en que los mismos se repiten a nivel de la totalidad de la economía. Una determinada empresa puede experimentar un concreto coste administrativo sólo una vez al año, o incluso con menos frecuencia. Sin embargo, a nivel de la totalidad de la economía, tales costes sí que se repiten.

Los costes administrativos recurrentes se miden tanto en la etapa ex-ante como en la ex-post.

3.5 Medición de procesos digitales

Para un creciente número de obligaciones de información se ponen a disposición de las empresas procesos digitales mediante los cuales aquéllas pueden aportar la información requerida, solicitar subsidios o permisos, etc., vía internet. Por proceso digital se entiende que las empresas pueden enviar la información requerida vía comunicación digital. Por lo tanto, un formulario que las empresas pueden descargar de una página web y que, en consecuencia, debe imprimirse y enviarse por correo postal o fax, no es un proceso digital.

El efecto de estos procesos digitales también será medido y, en los casos en que se pongan a disposición de las empresas procesos digitales, será relevante segmentar las empresas en consonancia (ver detalles sobre este tema en el Paso 5).

La medición propiamente dicha de un proceso digital se lleva a cabo del mismo modo que la medición del proceso manual correspondiente, esto es, qué cantidad de tiempo emplean las empresas en las actividades administrativas implicadas en el cumplimiento de la obligación de información. El efecto de una iniciativa digital puede así mostrarse comparando el consumo de tiempo del proceso manual con el del proceso digital.

3.6 Origen de la normativa

A fin de proporcionar una visión general sobre dónde se originan los costes administrativos de las empresas, cada solicitud de datos debe ser clasificada en tres categorías principales – dependiendo de su origen:

Normativa A: Solicitud de datos como consecuencia exclusiva y única de la normativa comunitaria y de otras obligaciones internacionales. Es la normativa internacional la que describe qué información deben aportar las empresas.

El proceso de clasificación distingue entre tres diferentes categorías de solicitud de datos para **la normativa tipo A:**

- **Categoría A-Directiva de la UE-**
- **Categoría A-Reglamento de la UE-**
- **Categoría A-Internacional**

Para todos estos tres tipos de categorías tipo-A, las solicitudes de datos y su ejecución deben ser *establecidos* por la UE (directiva de la UE-A o reglamento de la UE-A) o por otra norma internacional (A-Internacional). Esto significa que la norma establece qué información deben aportar las empresas y cómo debería hacerse.

En esta situación, un ministerio tiene limitada o nula influencia³ sobre las cargas administrativas a corto plazo.

Normativa B: Solicitud de datos que son consecuencia de la normativa comunitaria y de otras obligaciones internacionales. La finalidad se establece en la normativa internacional, mientras que su ejecución (incluyendo la formulación de las solicitudes de datos específicos) se deja a los estados miembros. La normativa internacional no describe qué información deben aportar las empresas.

³ Por influencia limitada debería entenderse en relación a la esfera de influencia inmediata. Por supuesto que un contexto internacional ofrece oportunidades para reducir las cargas administrativas, pero debe hacerse consultando con la comunidad internacional.

El proceso de clasificación también distingue entre tres diferentes categorías para las solicitudes de datos derivadas de **la normativa tipo B**:

- **Categoría B-Directiva de la UE-**
- **Categoría B-Reglamento de la UE-**
- **Categoría B-Internacional**

Para todas las categorías de tipo B, la solicitud de datos debe ser *una consecuencia de* la normativa comunitaria (directiva de la UE-B o reglamento de la UE-B) u otras obligaciones internacionales (B-Internacional). En este caso, la obligación internacional solo formulará un propósito, que los estados deben implantar en su propia normativa. La normativa internacional no describe qué información deben aportar las empresas. Por tanto, depende de los propios estados el determinar qué datos deben proporcionar las empresas.

Normativa C: Solicitud de datos que son exclusivamente consecuencia de la normativa formulada a nivel nacional.

La **normativa Tipo C** sólo cubre un tipo de normativa, esto es, solicitudes de datos que son exclusivamente una consecuencia de la normativa nacional. Tanto la obligación de informar como su implantación quedan establecidas a nivel nacional.

La clasificación en las siete categorías A, B y C forma la base para investigar si las cargas administrativas se hallan dentro de la esfera de influencia y hasta qué punto. Una vez que entra en vigor una norma de categoría A, esta categoría en principio no se halla dentro de la esfera de influencia inmediata de un país, mientras que las cargas administrativas de la categoría C se hallan exclusivamente dentro de la esfera de influencia de los estados miembros. La categoría B queda posicionada entre estas dos categorías, y su implantación se encuentra más o menos dentro de la esfera de influencia.

La clasificación sirve para dos propósitos. En primer lugar, proporciona un cuadro equilibrado de la normativa empresarial relacionada con un ministerio así como del potencial de éste para llevar a cabo su simplificación a corto plazo. Un ministerio con abundante legislación nacional (normativa tipo C) encontrará más fácil reducir los costes administrativos de las empresas a corto plazo que un ministerio que sea fundamentalmente responsable de la normativa formulada por la UE, por ejemplo (esto es, normativa tipo A).

La clasificación también sirve para otro propósito, esta vez a largo plazo. Si son sustanciales, los costes inoportunos se identifican en relación con una

directiva de la UE en la que las obligaciones de información quedan establecidas en dicha directiva, con lo que el análisis puede resultar un elemento importante para apoyar la simplificación de la directiva emitida por la EU.

3.7 Partes implicadas en una medición basada en el Modelo de Costes Estándar

Una medición siguiendo el Modelo de Costes Estándar se basa en un alto grado de implicación por parte de una serie de personas que, de diversa manera, tienen un detallado conocimiento de la normativa que se aplica a las empresas y de cómo se efectúa el cumplimiento de dicha normativa en las empresas. De este modo se asegura que los resultados cuantitativos y cualitativos de la medición sean constantemente valorados y validados.

Sería conveniente la implicación de las siguientes personas:

Profesionales de la empresa: los profesionales de diversos sectores empresariales que, en el ejercicio de su trabajo diario, han desarrollado una experta competencia en lo que respecta a cómo su empresa resuelve las distintas tareas administrativas. Por ello, son capaces de aportar información crucial relativa al grado de los costes administrativos de las empresas. Son estas personas quienes constituyen el grupo objetivo para las entrevistas con empresas que se llevan a cabo de conformidad con la Fase 2.

Organismos profesionales/organizaciones industriales: además de involucrar a las empresas, es importante involucrar en la tarea a sus organizaciones profesionales, ya que éstas también poseen amplios conocimientos sobre cómo sus empresas afiliadas resuelven las tareas administrativas.

Expertos profesionales: conviene involucrar a expertos profesionales con considerable experiencia en el sector que vaya a someterse a una medición basada en el Modelo de Costes Estándar. En el caso de una medición de una norma reguladora de las cuentas anuales, por ejemplo, sería relevante que participaran contables. Estos expertos también pueden ayudar a garantizar que los parámetros de costes definidos sean tan fidedignos y justos como sea posible.

Ministerios: los ministerios pertinentes son un recurso importante en la medición basada en el Modelo de Costes Estándar, ya que son los ministerios los que poseen los conocimientos detallados de la estructura de las normas. Por ello es importante implicar a los departamentos pertinentes en las diferentes fases de la medición, por ejemplo en lo concerniente a la validación de la legislación, su desglose, la identificación de poblaciones y frecuencias, además de en lo concerniente a la identificación de variables de segmentación relevantes.

La tarea de implantar una medición MCE suele ser realizada por **asesores** con el concurso de expertos en el campo en cuestión. Sin embargo, las mediciones no pueden llevarse a cabo sin una amplia implicación de los departamentos pertinentes, que poseen la experiencia profesional en las áreas reguladoras. Los ministerios también deben clasificar la normativa según su origen nacional o internacional.

Finalmente, es necesario disponer de una **unidad de coordinación central** que sea responsable del programa, de garantizar que el método sea aplicado coherentemente por los asesores y de que la cooperación entre los asesores y los ministerios se desarrolle como se había previsto, etc. Además, la unidad de coordinación central también debería responsabilizarse de responder a preguntas relacionadas con cuestiones metodológicas, de la cooperación diaria con los asesores y ministerios, así como del presupuesto.

Recuadro 1. Unidades de coordinación central en diferentes países

En **Dinamarca**, la unidad de coordinación central es la Agencia Danesa de Comercio y Empresas – división para la Mejora de la Normativa de Empresas.

En **Noruega**, es el Ministerio de Comercio e Industria el que coordina la medición MCE.

En los **Países Bajos**, el Ministerio de Economía tiene la responsabilidad de coordinar las mediciones.

En **Suecia** es Nutek, la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional, la que coordina las mediciones.

En el **Reino Unido**, el Ejecutivo para la Mejora de la Normativa (BRE) de la Oficina del Gabinete tiene la responsabilidad de coordinar la medición MCE.

Se recomienda establecer un **grupo de seguimiento** integrado por representantes de los ministerios pertinentes, de las organizaciones empresariales, de las empresas, de consultoras y de la unidad de coordinación central. El grupo de seguimiento debe controlar y validar continuamente los resultados de la medición.

4. Decisiones que deben tomarse antes de empezar a medir

Aunque el método MCE es bastante detallado y con definiciones fijas, sigue habiendo todavía un margen de discrecionalidad. Antes de comenzar una medición MCE, es importante decidir una serie de cuestiones centrales. En las secciones siguientes se comentarán estas decisiones cruciales, describiéndose también las alternativas adoptadas por algunos países en sus ejercicios de medición.

4.1 Empresas privadas, fundaciones, voluntariado, etc.

El MCE está diseñado para medir las cargas administrativas en las empresas privadas. Antes de iniciar una medición MCE, es esencial tener una definición clara y precisa de lo que se entiende por empresa privada. De ahí la importancia de establecer si se desea únicamente medir **empresas privadas en sentido estricto, entendidas como:**

Unidades que producen y/o suministran bienes y/o servicios bajo condiciones de mercado con el objetivo de generar beneficios para sus propietarios.

O si se desea ampliar la definición e incluir asimismo empresas "semiprivadas", como las fundaciones, el voluntariado y las empresas de propiedad pública o parcialmente pública que cubren sus propios costes.

La definición también es importante cuando se trata de confeccionar estadísticas sobre el tamaño de la población que se verá afectada por una determinada norma.

Recuadro 2. Ejemplos de definiciones de 'empresas privadas'

Dinamarca y Suecia han empleado la definición estricta de empresas privadas.

Noruega ha aplicado una definición amplia de empresas privadas, incluyendo las empresas de propiedad pública y parcialmente pública que cubren sus propios costes.

El **Reino Unido** ha aplicado una definición aún más amplia de empresas privadas, incluyendo las de índole fundacional y el voluntariado.

Los **Países Bajos**, además del sector voluntario y el fundacional, también han medido las empresas de propiedad pública que cubren sus propios costes.

4.2 La medición de normas no incorporadas en la legislación nacional

Otra decisión importante que debe adoptarse antes de empezar a medir es qué tipo de normativa se va a evaluar. Normalmente, una medición de base debe contemplar:

- 1) toda la normativa que contenga obligaciones de información y solicitudes de datos para las empresas
- 2) la normativa comunitaria y las convenciones internacionales que formen parte del ordenamiento interno
- 3) las directivas comunitarias, en tanto han de ser implementadas en la legislación nacional

A este respecto, es importante determinar si también se desea incluir, por ejemplo, los reglamentos comunitarios que, formalmente, son directamente aplicables sin necesidad de transposición al ordenamiento interno. Sin embargo, los reglamentos comunitarios requieren en muchos casos cierta transposición interna, por lo que es importante decidir si se van a medir los reglamentos comunitarios que se han incorporado en la legislación nacional o si se desea excluirlos completamente. Si se decide no medir los reglamentos comunitarios incorporados en la legislación nacional, se evitaría un posible esfuerzo innecesario. Esta misma reflexión debe hacerse en relación con otro tipo de normativa/convenciones internacionales que generalmente no necesita transposición a la legislación nacional.

Recuadro 3. Ejemplos de medición de reglamentos comunitarios

Dinamarca, Noruega, Suecia y Países Bajos miden los reglamentos comunitarios en la medida en que se hayan transpuesto en la respectiva legislación danesa, noruega, sueca u holandesa. La ventaja de esta distinción es que es fácil de aplicar en las mediciones y que exige menos recursos que si se fueran a medir todos los reglamentos comunitarios. El inconveniente es que no es necesariamente la delimitación más racional, ya que implica que sólo una parte de los reglamentos comunitarios son medidos.

El **Reino Unido** ha optado por el mismo enfoque que los países arriba mencionados. Sin embargo, en los casos en que no se requiere transposición interna, se han catalogado y resaltado los reglamentos, pero sin medirlos.

4.3 La medición de la normativa voluntaria

Al medir, es importante distinguir entre dos tipos de normas: *normativa obligatoria* que compele a las empresas, y *normativa voluntaria* que las empresas pueden optar por seguir.

Todos los costes en que incurren las empresas al cumplir con las obligaciones de información establecidas en la normativa obligatoria deben incluirse en una medición del Modelo de Costes Estándar.

Es distinto, sin embargo, con la normativa que las empresas pueden *escoger* observar. Dentro de la normativa voluntaria se encuentra la solicitud de planes de apoyo, programas de subvención o cierto tipo de información estadística que las empresas pueden elegir si desean proporcionar o no.

Es posible distinguir entre, de una parte, la normativa voluntaria que se considera necesaria para estar en el mercado y, de otra, la normativa que siguen las empresas sin que se considere necesario. Se considera que una normativa voluntaria es de *seguimiento necesario* cuando la mayoría de las empresas para las que la norma es relevante eligen observar la normativa, ej. los requisitos concernientes a solicitudes de subsidios agrícolas.

Antes de iniciar una medición MCE, es muy importante decidir si se desea medir o no la normativa voluntaria, o si se desea medir parte de la normativa voluntaria, por ejemplo la normativa voluntaria que se considera de seguimiento necesario.

Recuadro 4. Ejemplos de medición de normativa voluntaria

Dinamarca y **Noruega** miden la normativa voluntaria considerada necesaria (aquella en la que la mayoría de las empresas para las que la normativa es relevante eligen observar la normativa).

Los **Países Bajos** no midieron inicialmente los programas de apoyo o de subvención cuando efectuaron su medición de base. Sin embargo, tras realizar ésta, los Países Bajos han decidido medir la totalidad de la normativa voluntaria.

Suecia no distingue entre normativa voluntaria y obligatoria y mide la totalidad de la normativa voluntaria. El **Reino Unido** también mide toda la normativa voluntaria. Además, el Reino Unido presta especial atención a las empresas que, dentro del grupo objetivo, siguen la normativa voluntaria en su totalidad, con el fin de centrarse en la carga potencial cuando las cargas elevadas pudieran constituir una barrera para el pleno cumplimiento de dicha normativa. En el listado de la normativa o proceso de medición debe dejarse constancia de aquellos casos en los que se observa un nivel muy desigual en el seguimiento de la normativa voluntaria.

4.4 Obligaciones de informar al sector público y a terceras partes

Otra decisión que debe adoptarse antes de iniciar la medición es si se desea medir únicamente las obligaciones de información de las empresas al sector público o si también se desea incluir las obligaciones de información de las empresas a terceras partes. Ambos tipos de obligaciones de información son obligaciones derivadas de la norma y causan cargas administrativas a

las empresas. Ejemplos de obligaciones de información de las empresas a terceras partes son: el etiquetado de productos, como las etiquetas energéticas en electrodomésticos, o los folletos económicos para clientes acompañando a productos de inversión.

Recuadro 5. Ejemplos de medición de obligaciones de información a terceras partes

Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia han medido las obligaciones de información al sector público, así como las obligaciones de información a terceras partes.

El **Reino Unido** mide las obligaciones de información al sector público, pero no a terceros.

4.5 Cumplimiento pleno o real

Para medir los costes administrativos de las empresas derivados de una serie de normas, es importante aclarar el concepto de cumplimiento. Los costes derivados de cumplir total o parcialmente una norma pueden ser medidos. Puede haber muchas razones diferentes por las que una norma no es observada en su totalidad por todas las empresas a las que afecta. Una posibilidad es que la legislación no sea entendida adecuadamente por parte de las empresas, mientras que otra es que las empresas incumplan deliberadamente parte de las estipulaciones de la norma.

Cumplimiento pleno: Una medición de los costes en que incurrirían todas las empresas afectadas de seguir *plenamente* la normativa. Por ello, lo que se mide no es el número *real* de empresas que observan la normativa. La información que se obtiene es cuántas empresas deben cumplir la normativa y qué costes típicos tienen (tendrían) estas empresas de seguir aquélla.

Cumplimiento real: Una medición de los costes reales que tienen las empresas afectadas al seguir la normativa. Así, la población considerada es únicamente el número de empresas que en realidad cumplen con la normativa (aunque sea mayor el número de empresas obligadas a observar la normativa).

Recuadro 6. Ejemplos de medición de cumplimiento pleno o real

Dinamarca, los Países Bajos, Noruega, Suecia y Reino Unido miden el cumplimiento pleno.

4.6 Reembolso de costes administrativos

En algunos casos, las empresas están sujetas a obligaciones de información cuando reciben alguna forma de reembolso para cubrir sus costes administrativos de cumplimiento. Si se opta por medir las cargas administrativas en estos casos, también se puede optar por dejar constancia del reembolso, con vistas a incluir dicha norma de forma neta.

Recuadro 7. Ejemplos de medición de obligaciones de información por reembolso derivado de costes

Dinamarca, los Países Bajos, Noruega y Suecia no miden las obligaciones de información por reembolso de costes.

El **Reino Unido** mide las obligaciones de información por reembolso de costes, pero también deja constancia del nivel de reembolso con el fin de incluir dicha norma de forma neta.

4.7 Umbral mínimo

Antes de iniciar una medición de base, se debe decidir si se desea medir toda la normativa o si se desea establecer un umbral mínimo. La razón para establecer un umbral mínimo se halla en que, a menudo, los costes que conlleva el proceso de medición de la ley en cuestión no compensan el potencial de simplificación. Por ello, es posible establecer un umbral mínimo y, por ejemplo, no medir leyes que supongan *menos de x horas de trabajo administrativo por año* para todas las empresas implicadas. El umbral (número de horas) debería depender del tamaño del país.

Recuadro 8. Ejemplos de umbrales mínimos

Dinamarca ha establecido un límite de umbral inferior por el que sólo se miden aquellas leyes que requieren al año más de 100 horas de trabajo administrativo de todas las empresas afectadas.

Los **Países Bajos, el Reino Unido y Suecia** no han establecido un límite de umbral formal.

Noruega no ha establecido un límite de umbral formal, pero, a sugerencia de expertos, no mide las normas que sólo afectan a pocas empresas.

4.8 Porcentaje de gastos generales (“overhead”)

Los gastos generales cubren una serie de costes relacionados con el trabajador individual y representan costes adicionales a los costes salariales directos. Los gastos generales cubren costes relacionados con los costes fijos de administración, como los gastos de instalaciones (alquiler o amortización de inmueble), teléfono, calefacción, electricidad, equipamiento tecnológico, etc. Los gastos generales también incluyen las bajas por enfermedad, ya que el salario por hora utilizado para calcular los costes administrativos debería, en la medida de lo posible, ser el salario por hora de trabajo real.

El porcentaje de gastos generales se calcula en cada país, soliendo basarse el cálculo en información detallada. Al no haber una fuente estadística común que pueda arrojar luz sobre los gastos generales para todas las empresas de todos los tipos y tamaños, es difícil especificar un porcentaje de gastos generales que sea aplicable a nivel general y con carácter preciso.

Aunque los componentes de los gastos generales sean esencialmente los mismos en cada país, el porcentaje de gastos generales varía principalmente debido a los diferentes costes en los países implicados.

Recuadro 9. Ejemplos de distintos porcentajes de gastos generales

Dinamarca, Noruega y Suecia han calculado que el porcentaje de gastos generales es del 25 %.

Los **Países Bajos** suelen aplicar un porcentaje de gastos generales del 25 %, pero se ha aplicado un porcentaje de gastos generales del 50 % en la medición de la normativa del sector financiero.

El **Reino Unido** posee un porcentaje de gastos generales inicial del 30 %, que está sujeto a revisión durante el proceso de medición.

5. Implantación paso a paso de un análisis de costes estándar

La implantación de un análisis de costes estándar para un determinado sector normativo requiere un detallado conocimiento del método de costes estándar y de las circunstancias que prevalecen en la esfera ministerial a la que pertenece el sector normativo.

La tarea de implantar un análisis de costes estándar suele ser emprendida por una consultoría que dispone de expertos en dicho campo. El ministerio responsable participa en la validación durante los diversos pasos. El ministerio responsable también contribuye con su conocimiento experto del sector, incluyendo datos complementarios referentes a la población de empresas afectadas, la proporción (esto es, la tasa) de empresas afectadas por un requisito dado y la frecuencia con que deben informar. Además, suele ser preferible dejar que el ministerio lleve a cabo la clasificación de la normativa, según si es de origen nacional o internacional.

Como se describió en la sección 3.6., una manera de estructurar las mediciones y de garantizar que el MCE se aplica coherentemente, es dejar que una unidad de coordinación central se haga cargo de la cooperación diaria con la consultoría y de la coordinación con el ministerio responsable.

Base de datos

Es importante que los datos recopilados se introduzcan en una base de datos que sea capaz de manejar cantidades relativamente grandes de datos complejos que forman la base de los resultados de un análisis de costes estándar. Los datos recopilados deben estructurarse según los criterios de almacenamiento establecidos previamente.

Antes de iniciar una medición, la unidad de coordinación responsable debería especificar dichos criterios de almacenamiento. En otras palabras, es importante aclarar para qué se desearía utilizar los datos y, por lo tanto, qué datos se deben recopilar. La unidad de coordinación responsable debería fijar criterios de almacenamiento detallados, que se les debería proporcionar a los consultores. Los datos recopilados en una medición deberían almacenarse en una base de datos, bien directamente por los consultores o mediante una hoja de datos preliminar que, una vez completada la medición, los consultores puedan transferir a la unidad de coordinación utilizando los criterios específicos para el almacenamiento de los datos.

La guía paso a paso

Esta sección establece el proceso requerido para la realización de una medición utilizando el Modelo de Costes Estándar. El proceso puede dividirse en cuatro fases y 15 pasos. Estos aparecen resumidos en la Tabla 1 más abajo y son descritos a continuación paso a paso.

El análisis propiamente dicho puede dividirse en 4 fases principales, con una serie de pasos secundarios.

Tabla 1: Fases y pasos en la medición

Fase 0: Inicio		
La normativa que afecta a las empresas debe identificarse antes de que empiece el análisis preparatorio. Cuando se trate de un conjunto amplio de normas, en particular mediciones de base así como ciertos análisis ex-ante y actualizaciones, deben reunirse en esta fase el ministerio, la unidad de coordinación central, los consultores y otras partes interesadas clave.		
Fase 1: Análisis preparatorio		
	Paso 1:	Identificación de las obligaciones de información, solicitudes de datos y actividades administrativas; clasificación por origen
	Paso 2:	Identificación y delimitación de las normas relacionadas
	Paso 3:	Clasificación de las obligaciones de información por tipo (paso opcional)
	Paso 4:	Identificación de los segmentos empresariales relevantes
	Paso 5:	Identificación de la población, tasa y frecuencia.
	Paso 6:	Entrevistas con empresas <i>versus</i> valoración por expertos
	Paso 7:	Identificación de los parámetros relevantes para calcular los costes
	Paso 8:	Preparación del cuestionario para la entrevista
	Paso 9:	Revisión de expertos de los pasos 1-8
Fase 2: Obtención y estandarización de los datos relativos a tiempo y costes		
	Paso 10:	Selección de empresas representativas a entrevistar
	Paso 11:	Entrevistas con las empresas
	Paso 12:	Realización y estandarización de las estimaciones de tiempo y recursos para cada segmento por actividad
	Paso 13:	Revisión de expertos de los pasos 10-12
Fase 3: Cálculo, difusión e informes		
	Paso 14:	Extrapolación a nivel nacional de los datos validados
	Paso 15:	Informar y transferir a la base de datos

5.1 Fase 0 – Inicio

Antes de poder iniciar el análisis, es necesario aclarar qué es lo que se va a analizar. Esto incluye aclarar si todas las partes de la norma seleccionada entran dentro del ámbito del análisis de costes estándar, ver sección 2.3. Ello entraña, entre otras cosas, aclarar si la norma se refiere a empresas, si su cumplimiento es obligatorio o necesario, si su aplicación va a suponer, en conjunto, más horas de trabajo administrativo que el umbral inferior para las empresas afectadas (si se ha establecido un límite), si conlleva un reembolso determinado por el coste, etc.

A menudo habrá una serie de casos dudosos donde puede ser difícil decidir si una norma entra dentro del ámbito del análisis de costes estándar o no (ver ejemplos en el Recuadro 10 que se incluye más abajo). Es importante asegurarse de que tales casos dudosos se comenten y evalúen a la luz de las decisiones tomadas en otros sectores similares a fin de garantizar la coherencia en relación con las normas a incluir en el análisis.

Recuadro 10. Ejemplos de casos dudosos en relación con el alcance de los análisis de costes estándar

Ejemplo 1: Tratamiento de las reclamaciones en el análisis de costes estándar

El derecho de reclamación de las empresas no es una carga administrativa, por lo que no se mide en un análisis de costes estándar. No está clasificada como carga administrativa ya que, por regla general, las reclamaciones no se entienden propias de una empresa de eficiencia normal, y de las mismas no se derivan obligaciones de información para las empresas. Sin embargo, en algunos casos, puede ser relevante preguntar a las empresas sobre su experiencia en materia de reclamaciones, especialmente en relación con aquellas áreas en las que es común que las empresas reclamen. Ello puede ser un indicio de la dificultad que las empresas pueden tener en general para entender la norma en cuestión. Como parte del análisis de costes estándar, por ejemplo, es posible preguntar a las empresas qué normas les resultan más difíciles de entender, lo que sólo supondría informar cualitativamente, sin extrapolación de cargas a un nivel nacional. Esto significa que no sería posible estandarizar la cantidad de tiempo que una empresa de eficiencia normal dedica a una reclamación.

Los resultados del sondeo cualitativo pueden utilizarse para mejorar la comprensión de la norma por parte de las empresas, lo que puede ayudar a reducir la cantidad de tiempo empleado por las empresas en familiarizarse con la norma. El número de reclamaciones también puede reducirse, aliviando con ello la presión sobre el proceso de reclamaciones públicas.

Ejemplo 2: Diferenciación entre hogares y empresas

Cuando los autónomos solicitan planes como empleados, el resultado suele ser que deben realizar trámites administrativos relativamente largos. Entre otras cosas, deben documentar su situación laboral y salarial. Este tipo de trabajo administrativo no se incluye en el análisis de costes estándar, ya que, en estas situaciones, se considera que los autónomos actúan como empleados, y no como empresas.

Ejemplo 3: Medición de los costes administrativos de las inspecciones

Las empresas están sujetas a una serie de inspecciones distintas. Sin embargo, sólo se incurre en los costes administrativos definidos en el MCE cuando la inspección está relacionada enteramente con una obligación de información. Las inspecciones con un enfoque más amplio no están incluidas.

Mediante un examen inicial se seleccionan las normas que deben incluirse en el análisis. Sin embargo, es importante documentar y motivar qué normas han sido excluidas tras el examen, incluyendo cómo se han tratado los casos dudosos.

Los resultados se presentarán al ministerio responsable para su validación.

Reuniones iniciales

Antes de comenzar un análisis de costes estándar se recomienda organizar una o más reuniones iniciales entre las partes interesadas clave, incluyendo a los ministerios, consultores y a la unidad de coordinación central. Esto propiciará una oportunidad para aclarar cuestiones importantes, entre ellas qué es exactamente lo que se va a analizar, cómo se va a llevar a cabo el análisis, un calendario para la medición y entrega de los resultados, cuándo va a contribuir al análisis el ministerio responsable, etc.

Término de la Fase 0

Los consultores preparan una base de datos **sobre las normas referentes a las empresas** que será incluida en el análisis. A medida que se vayan completando los pasos sucesivos del análisis se irá añadiendo más información a la base de datos. Los criterios para el almacenamiento de los datos preparados por la unidad de coordinación central deberían incluir una relación precisa de la información contenida en la base de datos.

Los consultores también elaboran una lista con las normas referente a las empresas que no van a ser incluidas en el análisis, incluyendo las razones para su exclusión.

La base de datos debe **ser remitida al ministerio responsable**. De esta forma, el ministerio podrá comprobar si todas las normas referentes a las empresas han sido incluidas en el análisis. El plazo para llevar a cabo este proceso deberá acordarse detalladamente con el ministerio responsable.

5.2 Fase 1 – Análisis preparatorio

Una gran parte del trabajo que conlleva la elaboración de un análisis de costes estándar está vinculada con el análisis preparatorio, que precede a la recopilación de datos propiamente dicha. El propósito del análisis preparatorio es identificar en la legislación relevante las obligaciones de información relacionadas con las empresas y las solicitudes de datos resultantes. Luego, basándose en 16 actividades administrativas estándar (ver Recuadro 13), deberían identificarse las actividades administrativas que han de ser realizadas por las empresas con el fin de aportar la información requerida. El siguiente paso es identificar las variables de origen relevantes. Finalmente, se identifican los segmentos empresariales afectados por las normas.

Este proceso está dividido en nueve pasos. Sin embargo, el proceso es continuo, teniendo una relevancia mutua las consideraciones y elecciones efectuadas a lo largo de los diversos pasos. Por consiguiente, es esencial pensar en el proceso como un todo.

También es importante comprobar regularmente la información obtenida en el análisis preliminar. Esto significa que:

- la unidad de coordinación central debe participar regularmente con vistas a decidir cuestiones metodológicas y técnicas
- el ministerio responsable debe participar regularmente con vistas a garantizar la calidad técnica
- expertos de relevancia deben participar con vistas a evaluar y validar las clasificaciones y especificaciones generadas en los pasos 1-8

5.2.1 Paso 1: Identificación de las obligaciones de información, solicitudes de datos y actividades administrativas; clasificación por origen

Las tareas en el paso 1 son:

a) Desglose de las obligaciones de información derivadas de las normas identificadas en la fase 0:

Basándose en la lista de leyes y reglamentos relativos a las empresas identificados en la fase 0, los consultores (alternativamente los ministerios responsables) desglosarán las normas en una serie de **obligaciones de información**. Este trabajo se basa en una lectura detallada y concienzuda de la parte dispositiva propiamente dicha de la norma, su parte expositiva, circulares relevantes y cualquier otra instrucción relacionada con la norma.

En el curso de esta lectura detallada se identificarán las obligaciones de información (una o más) que den lugar a actividades de administración por parte de las empresas.

El Recuadro 11 aporta ejemplos de una serie de distintas obligaciones de información.

Recuadro 11: Ejemplos de obligaciones de información

- **Informes:** se refiere a la información recibida y enviada, ej. impuestos deducidos de ingresos en origen.
- **Solicitudes de permiso para o exención de...:** se refiere a todos los tipos de solicitud de permiso para la realización de diversas actividades o su propia exención, ej. solicitud de licencia para vender bebidas alcohólicas.
- **Solicitudes de autorización:** se refiere a solicitudes de autorización para realizar ciertas actividades, ej. autorización como contratista de alcantarillado.
- **Notificación de actividades:** se refiere a empresas que tengan que notificar a las autoridades actividades específicas, ej. notificación de transporte de un cargamento peligroso.
- **Inscripción en un registro:** se refiere a empresas que tengan que ser inscritas en un registro o lista, ej. inscripción en el registro de empresas.
- **Solicitudes de subsidios o subvenciones para...:** se refiere a empresas que soliciten un subsidio o similar, ej. un subsidio para formación laboral.
- **Actualización de planes y programas de emergencia comercial, entre otros:** se refiere a que las empresas mantengan actualizados aquellos documentos requeridos por las autoridades. Estarían incluidos manuales y planes de emergencia, por ejemplo.
- **Cooperación con auditorías o inspecciones:** se refiere a informar y asistir a los inspectores que lleven a cabo inspecciones y auditorías a una empresa, o que visiten una empresa para comprobar el cumplimiento de una norma.
- **Etiquetado reglamentario para la salvaguarda de terceros:** implica, entre otras cosas, etiquetar productos o instalaciones con información para el consumidor, ej. etiquetado energético en electrodomésticos.
- **Remisión de información reglamentaria a terceros:** se refiere a proporcionar información a terceros (de forma diferente del etiquetado), ej. un folleto económico acompañando a productos de inversión.
- **Formulación de reclamaciones y apelaciones:** se refiere a formular reclamaciones y (posiblemente más tarde) apelar contra una decisión tomada por las autoridades. Esta obligación de información sólo debería analizarse si es característica de una empresa de eficiencia normal reclamar en el área en cuestión.

b) Desglose de las obligaciones de información en solicitudes de datos

Una vez que una norma ha sido desglosada en una o más obligaciones de información, las obligaciones de información son desglosadas en **solicitudes de datos**. En la práctica, los consultores suelen identificar las solicitudes de datos al tiempo que identifican las obligaciones de información en una ley. Todas las solicitudes de datos de la norma que integran la obligación de información individual deben ser identificadas. Hay una gran diversidad de solicitudes de datos – algunas son muy específicas respecto de la concreta obligación de información, mientras que otras se

repite en diferentes obligaciones de información de diversas normas a lo largo de los distintos ministerios.

El Recuadro 12 ilustra una serie de solicitudes de datos que están relacionadas con diversas obligaciones de información.

Recuadro 12: Ejemplos de solicitudes frecuentes de datos

Una obligación de información puede solicitar la siguiente información:

- Identidad de la empresa – por ejemplo, nombre y número de inscripción en el registro.
- Facturación de la empresa, extracto de facturación
- Declaración del patrimonio de la empresa

c) Identificación de las actividades administrativas

Una vez establecidas las solicitudes de datos, la siguiente tarea es identificar las **actividades administrativas** que las empresas deben realizar para dar cumplimiento a cada solicitud de datos. Éstas serán finalmente validadas durante las entrevistas con las empresas en el paso 11. La identificación de actividades administrativas se basa en 16 actividades administrativas estándar, descritas en el Recuadro 13 que se incluye más abajo.

La identificación de las actividades administrativas relevantes tiene como objetivo ayudar a entender el proceso por el que deben pasar las empresas en relación con cada norma. Durante la propia entrevista resultará también más fácil que las empresas mencionen actividades administrativas específicas cuando tengan que detallar los recursos que emplean.

Por lo que respecta a la primera actividad administrativa -los recursos utilizados por las empresas para *familiarizarse con la obligación de información*-, ésta está vinculada con la obligación de información propiamente dicha, mientras que el resto de las actividades administrativas están vinculadas con la respectiva solicitud de datos.

Recuadro 13: actividades administrativas estándar

1. **Familiarización con la obligación de información.** El consumo de recursos por parte de las empresas derivado de la necesidad de familiarizarse con la normativa para una determinada obligación de información.
2. **Rescate de información.** Rescatar las estadísticas e información relevantes necesarias para cumplir con una obligación de información determinada.
3. **Valoración.** Valorar qué estadísticas e información son necesarias para que las autoridades públicas acepten un informe.
4. **Cálculo.** Efectuar los cálculos relevantes necesarios para que las autoridades públicas acepten un informe.
5. **Presentación de estadísticas.** Presentar las estadísticas en tablas o similares.
6. **Verificación.** Verificar las estadísticas, ej. comprobar que guardan coherencia

- con otros datos.
7. **Corrección.** Si las propias revisiones de la empresa revelan errores en los cálculos, deben efectuarse correcciones posteriormente.
 8. **Descripción.** Preparación de la descripción, ej. el informe de los directores en la Ley sobre Estados Financieros danesa.
 9. **Liquidación/pago.** Pago de tributos, cargos o similar.
 10. **Reuniones internas.** Reunión celebrada internamente entre los diversos grupos de personal implicados en el cumplimiento de la obligación de información.
 11. **Reuniones externas.** Reuniones celebradas en los casos en los que el cumplimiento de la obligación de información requiera reuniones con un auditor, abogado o similar.
 12. **Inspección por parte de las autoridades públicas.** Las empresas deben prestar su ayuda a los inspectores externos cuando éstos lleven a cabo su inspección en la empresa.
 13. **Resultados de corrección de la inspección por parte de las autoridades públicas.** Si la inspección externa identifica faltas o defectos, las correcciones se harán posteriormente.
 14. **Formación, actualización sobre los requisitos reglamentarios.** Los empleados pertinentes deben ponerse al día sobre las normas caracterizadas por cambios frecuentes (entendiéndose por estos cuando suceden al menos una vez al año).
 15. **Copia, distribución, archivo, etc.** En algunos casos, el informe es copiado, distribuido o archivado a efectos de cumplir con la obligación de información. También puede ser necesario almacenar la obligación de información con vistas a una presentación posterior relacionada con la inspección.
 16. **Informar/presentar información.** En los casos en los que el cumplimiento de una obligación de información requiera presentar información sobre la empresa, la información deberá ser enviada a la autoridad competente.

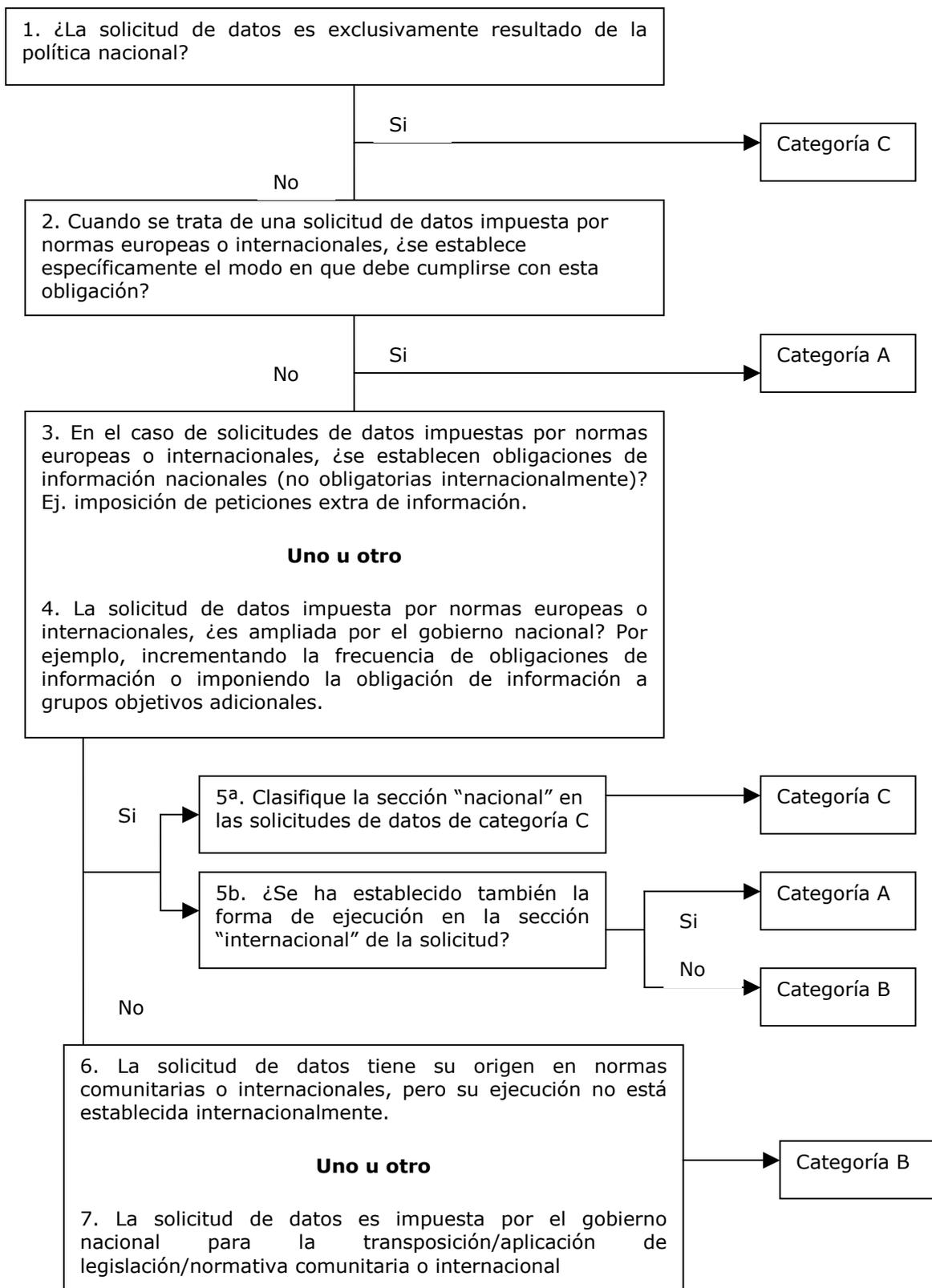
Es posible que se requieran actividades estándar adicionales. Sin embargo, las propuestas para nuevas actividades estándar deberán tener una sólida base y requerir la aprobación de la unidad de coordinación central.

d) Comienzo de la clasificación de la normativa por origen – clasificación ABC

Con objeto de proporcionar una visión general acerca de dónde se originan los costes administrativos impuestos a las empresas, las solicitudes de datos deben ser clasificadas en tres categorías principales dependiendo de su origen (ver sección 3.6). Los ministerios suelen ser los más competentes a la hora de llevar a cabo la clasificación, ya que son quienes poseen un mayor conocimiento sobre el origen de su normativa. Sin embargo, debido a diferentes circunstancias, algunos países han optado por dejar que las consultorías lleven a cabo dicha clasificación.

La clasificación puede tener lugar cuando haya finalizado el desglose del material legislativo y deberá estar completada cuando comience la fase de información (fase 3). En la Figura 4 se muestra un árbol de decisión para determinar qué clasificación de origen procede, esto es, A, B o C.

Figura 4: Árbol de decisión para la clasificación por origen



Finalización del paso 1

Los consultores (o el ministerio) **desglosarán cada una de las normas referentes a las empresas** en obligaciones de información y solicitudes de datos, además de tratar de identificar actividades administrativas asociadas para cada solicitud de datos. Debe ser posible identificar vínculos entre normas, por ejemplo, qué legislación primaria da lugar a qué legislación secundaria. También debe atribuirse una referencia de sección y subsección a las solicitudes de datos, de tal manera que éstas puedan encontrarse fácilmente en la norma en cuestión. En lo que respecta al paso 1, también es importante que el ministerio preste su ayuda a los consultores, identificando cualquier proceso de información digital que pueda vincularse con las obligaciones de información (ver sección 3.5).

La base de datos que contiene el desglose de la legislación en obligaciones de información, solicitudes de datos y actividades administrativas debe ser **presentada al ministerio responsable**. De esta forma, el ministerio puede comprobar que todas las obligaciones de información y solicitudes de datos relevantes han sido identificadas. El plazo límite para la finalización de este proceso deberá ser acordado detalladamente con el ministerio responsable.

5.2.2 Paso 2: Identificación y delimitación de las normas relacionadas

Es importante, en cualquier análisis de costes estándar, aclarar si los costes administrativos de una obligación de información o solicitudes de datos son atribuibles a una o más normas. Si los costes administrativos son atribuibles a dos o más normas, también es vital garantizar que sólo se cuenten una vez. Este problema se ilustra en los dos ejemplos que incluimos más abajo.

Recuadro 14: Ejemplos de delimitación concerniente a normas relacionadas

Ejemplo 1: La legislación de contabilidad requiere que las cuentas anuales contengan información sobre la facturación de la compañía. Esta información también debe ser incluida en la declaración fiscal de las empresas, un deber que se deriva de los requisitos fiscales para las cuentas impuesto por la legislación fiscal. El mismo coste no debería medirse dos veces.

Ejemplo 2: *La legislación de contabilidad* regula la obligación de las empresas comerciales de registrar sus transacciones financieras. Sin embargo, dicha ley no requiere que la información registrada sea presentada o algo similar, sino que simplemente exige que sea posible probar que se han registrado las transacciones. Por lo tanto, el registro de transacciones no cumple un propósito directo en relación con la Ley de Contabilidad, sino que la información registrada se necesita en otros contextos de todo tipo. Por ejemplo, las transacciones financieras registradas se utilizan de forma procesada para preparar cuentas anuales, devoluciones de IVA, cuentas de impuestos, etc. Aunque estas leyes no establecen explícitamente que las empresas deban registrar sus transacciones financieras, la observación de estas normas es posible gracias al cumplimiento de los requisitos de la Ley de Contabilidad.

Como muestran los dos ejemplos, es posible que varias normas coincidan en sus requisitos. Esto puede ocurrir en normas elaboradas por un único ministerio o por varios ministerios. En los casos en los que dos normas solicitan la misma información, el coste de producir la información debe asignarse bien a una de las dos normas o dividirse equitativamente entre ambas.

En caso de no llegar a un acuerdo, la unidad de coordinación central debería involucrarse en la toma de decisiones.

Finalización del paso 2

Los consultores elaboran una clara delimitación y definición del sector normativo del que van a medirse los costes administrativos. La delimitación relacionada con la legislación que pertenece a la esfera competencial de otros ministerios deberá coordinarse con los ministerios relevantes. Una vez que se identifiquen las normas relacionadas y el "propietario"/"propietarios" de los costes estén claros, se conseguirá que las obligaciones de información no se cuenten más de una vez. Los consultores integran la información sobre las normas relacionadas en la base de datos para la normativa referente a las empresas del paso 1. Como parte del informe que debe presentarse una vez concluida la fase 1, los consultores deben describir también qué normas se relacionan entre sí, incluyendo si las obligaciones de información y solicitudes de datos identificados son idénticas a las obligaciones de información y solicitudes de datos contenidas en otras normas o hasta qué grado se entrelazan las normas. La delimitación final debe ser aprobada por la unidad de coordinación central.

5.2.3 Paso 3: Clasificación de las obligaciones de información por tipo (paso opcional)

A fin de obtener una mejor visión de conjunto del origen de los costes, las obligaciones de información pueden clasificarse según si constituyen una obligación que han de cumplir las empresas –obligaciones de información forzosas – o planes que las empresas pueden optar por utilizar – obligaciones de información voluntarias.

La clasificación de las obligaciones de información identificadas según si son forzosas o voluntarias es opcional (el Reino Unido no utiliza esta clasificación) y es llevada a cabo por los consultores en colaboración con el ministerio.

Las obligaciones de información deben clasificarse según si son:

- Obligaciones de información referentes a subsidios
- Obligaciones de información referentes a certificados

- Obligaciones de información referentes a requisitos normativos, que en este contexto comprende las obligaciones de información que no corresponden a ninguna de las anteriores (la mayoría de las obligaciones de información entran dentro de esta categoría).

Esta clasificación puede utilizarse, entre otras cosas, para analizar qué tipos de obligación de información caracterizan a la legislación de cada uno de los ministerios.

Finalización del paso 3

Los consultores deben integrar la información sobre la categoría a la que pertenece cada obligación de información en la base de datos de las normas referentes a las empresas. La unidad de coordinación central y el ministerio responsable aprobarán dicha clasificación.

5.2.4 Paso 4: Identificación de segmentos

En el paso 4, los consultores deberán clasificar a las empresas en segmentos relevantes. En otras palabras, las empresas deben ser segmentadas según los criterios relativos al alcance de los recursos empleados para cumplir con las obligaciones de información y las solicitudes de datos.

La relevancia de los criterios depende en gran medida de la norma en cuestión. Si la norma afecta a todo tipo de empresas, puede ser importante segmentar según el tipo de industria o el tamaño, si se juzga que estos criterios pueden constituir variables significativas. Sin embargo, gran parte de la legislación se dicta para un específico tipo de empresa, por lo que el segmento ya se especifica con antelación. En otro tipo de legislación, por ejemplo, la facturación o el número de empleados de una empresa determina si la empresa está sujeta o no a la norma así como qué parte de ésta debe acatarse.

Si se ha posibilitado un proceso digital para presentar una obligación de información, siempre será relevante segmentar conforme a si la empresa informa digital o manualmente.

De manera similar, será importante distinguir entre empresas que han optado por subcontratar la tarea, esto es, utilizar en gran medida ayuda externa para realizar la tarea, y empresas que realizan esta tarea ellas mismas.

Si no se cree que el tamaño de la empresa (número de empleados) pudiera constituir una variable significativa, la segmentación no tiene por qué hacerse por tamaño. Sin embargo, el Reino Unido, por ejemplo, siempre ha elegido segmentar con este criterio para permitir la presentación de

resultados por tamaño de la empresa, con el fin de reflejar el enfoque de la política doméstica en la pequeña y mediana empresa. Aunque la segmentación no se haga según el tamaño de las empresas, los consultores deberían asegurarse, en la medida de lo posible, de que se incluyan en el análisis empresas de diferente tamaño cuando se realice la selección de éstas para las entrevistas.

Puede resultar "tentador" segmentar sobre la base de una serie de distintas variables. Sin embargo, cualquier intento de capturar la complejidad en su totalidad no tardará en dar como resultado el desglose del método, ya que está basado en casos. Dado que la dificultad aumenta a medida que se van incluyendo en el análisis más factores, dicho intento conduciría rápidamente a la obligación de llevar a cabo mediciones en demasiados segmentos empresariales. Por ello es esencial conseguir un equilibrio sensato entre el grado de segmentación, optimización de beneficios y empleo de recursos en el proyecto. Es necesario centrarse en aquellos factores que se consideran más importantes a la hora de identificar diferencias en los costes administrativos impuestos a las empresas. El número de segmentos variará de vez en cuando, y dependerá de la concreta valoración que se haga en relación con la específica obligación de información. Las decisiones adoptadas sobre qué incluir o qué no incluir en la medición deben tener una sólida base y también deberían estar documentadas para que sea posible reproducir los resultados del análisis en una fase posterior.

Finalización del Paso 4

La segmentación debe aprobarse por la unidad de coordinación y la información se integrará en la base de datos de la normativa referente a las empresas del paso 1.

El informe de situación que debe entregarse al término de la fase 1 también debería incluir una descripción de cómo se completó la segmentación.

5.2.5 Paso 5: Identificación de población, tasa y frecuencia.

Las tareas en el paso 5 son:

- Identificar la **población** para cada obligación de información
- Establecer la **tasa** para cada solicitud de datos
- Determinar la **frecuencia** para cada solicitud de datos u obligación de información

Población

Cada norma u obligación de información tiene una **población**. La población indica cuántas empresas se ven afectadas por la norma en cuestión.

Dado que una norma puede afectar a varios segmentos empresariales distintos – como se identificó en el paso 4 – deben identificarse las poblaciones para cada segmento. Debe tenerse en cuenta que diferentes normas pueden tener impactos de distinto nivel dentro de una empresa. Algunas afectan a determinadas sedes, otras a unidades de información concretas (como las de sondeos estadísticos e impuestos), otras están basadas en inscripciones de empresas, etc.

Por regla general, una población es el número de empresas afectadas por una determinada norma. Sin embargo, es importante tener presente que una población también puede ser un acontecimiento: por ejemplo, el número de solicitudes o informes anuales. Debe encontrarse un apropiado nivel de población para cada obligación de información.

Si una obligación de información puede llevarse a cabo tanto manual como digitalmente, la población para cada una de las dos opciones deberá también ser especificada.

Dado que las estadísticas de las especificaciones de población se utilizan en el paso 14 para extrapolar el empleo estandarizado de recursos por empresa que conlleva el cumplimiento de una norma, es importante que la población sea definida del modo más exacto posible. No obstante, a veces puede resultar muy difícil determinar una población. En tales casos, puede ser necesaria la colaboración de expertos para estimarla población.

En particular, cuando se trata de calcular **la población para la concesión de subvenciones**, es posible diferenciar entre dos tipos. En primer lugar, aquellos planes donde la subvención se concede si se satisface una serie de criterios objetivos. Esto procede en el caso de subvenciones por hectáreas, por ejemplo. En este caso, la población está integrada únicamente por aquellas empresas que reciben la subvención, mientras que las empresas que no satisfacen dichos criterios y no reciben la subvención deberán dejarse fuera de la población. En segundo lugar, hay planes en los que se concede la subvención en función de una valoración de todas las solicitudes recibidas. Por tanto, el solicitante no puede saber previamente si va a recibir la subvención. Un ejemplo de esto serían los planes de subvención innovadores, en los que las empresas presentan propuestas de proyectos, debiendo decidir después un comité de selección qué propuestas serán subvencionadas. En este caso, la población es el número de propuestas de proyectos presentadas.

Tasa

Cada obligación de información contiene una serie de solicitudes de datos. Las solicitudes de datos pueden no tener una especificación de la población, sino una **tasa**. La tasa indica la proporción de empresas que cumplen con la obligación de información, y a su vez, con la solicitud de datos específica. Sin embargo, no se requiere utilizar una "tasa". Las solicitudes de datos pueden basarse en una población en vez de utilizar una tasa.

Frecuencia

La frecuencia indica cuántas veces al año debe cumplirse una solicitud de datos u obligación de información. En algunos casos, la frecuencia puede deducirse directamente de la norma. En ciertos casos puede existir una obligación de información o solicitud de datos que todas las empresas deben cumplir, pero en distinto grado. Esto afecta a una serie de estadísticas como Intrastat y las estadísticas de venta de materias primas, por ejemplo. También es importante tener en cuenta que algunas obligaciones de información no se exigen todos los años –por ejemplo, en relación con determinadas informaciones estadísticas. Por tanto, la frecuencia de tales obligaciones será de 0.5, si la estadística debe presentarse cada dos años, y de 0.33 si debe presentarse cada tres años, etc.

Fuentes para la población, tasa y frecuencia

Existen varias **fuentes** distintas que pueden utilizarse para determinar la población, tasa y frecuencia:

- Los ministerios disponen de información sobre cuántas inspecciones se han llevado a cabo, cuántas solicitudes se han recibido, cuántas empresas se han inscrito para una cierta circunstancia, etc. Además de estos casos, los ministerios suelen tener conocimiento del número de empresas que regulan.
- La información puede tomarse de material estadístico. Por ejemplo, sólo es posible calcular los costes administrativos de baja por maternidad en base a las estadísticas relativas al número de bajas de este tipo en el sector privado. Las cifras totales estándar de población se obtendrán basándose en fuentes estadísticas desglosadas por tipo de empresa y tamaño. Esto será a nivel empresarial.
- En algunos casos puede ser necesario llevar a cabo un sondeo con el fin de identificar el número de empresas afectadas por una cierta norma, o la proporción de empresas que optan por una determinada alternativa de la norma. Si se trata de que ciertas empresas gestionan la obligación de información por sí mismas mientras que otras acuden a empresas externas, puede también ser necesario llevar a cabo un sondeo con el fin de establecer qué proporción de

empresas subcontratan dicha tarea, y qué proporción la resuelven por sí mismas.

- Si no fuera posible obtener la información necesaria, la solución podría ser hacer una estimación cualificada sobre la información en cuestión.

Cualquiera que sea el método empleado, es importante documentar la fuente de la información para que dicha información pueda ser reproducida de la misma manera en una fecha posterior. En particular, cuando se ha realizado un sondeo, es esencial documentar los criterios para el sondeo.

Finalización del Paso 5

Mediante las fuentes arriba mencionadas, los consultores obtienen tanta información como les es posible sobre la población, tasa y frecuencia, y la incorporan a la base de datos. Esta información es validada por el ministerio responsable, que de nuevo intenta ayudar a identificar cualquier información que todavía pudiera faltar. La unidad de coordinación central también participa, con vistas a señalar la información que ni los consultores ni el ministerio responsable puedan identificar.

El proceso de identificación de la población, tasa y frecuencia puede durar mucho tiempo. Por consiguiente, no es necesario completarlo durante la fase 1, ya que la información no será realmente utilizada hasta que se lleve a cabo la extrapolación en la fase 3. No obstante, es esencial identificar qué obligaciones de información afectan a la mayoría de las empresas, para que esta información pueda tenerse en cuenta al decidir sobre qué aspectos deben centrarse las entrevistas con las empresas, como se considerará en el Paso 6, aclarando qué debería estimarse por medio de las entrevistas con empresas y qué mediante la valoración de expertos, respectivamente.

5.2.6 Paso 6: Entrevistas con empresas versus valoración por expertos.

Tareas a realizar en el Paso 6:

- Especificar los criterios para decidir entre entrevistar o utilizar la valoración de expertos.
- Identificar qué obligaciones de información serán analizadas utilizando entrevistas con las empresas y cuáles no, y anotar esto en la base de datos
- Redactar una lista de las obligaciones de información que serán objeto de análisis mediante valoración de los expertos, acompañándola de las razones para dicha decisión

El supuesto básico en un análisis de costes estándar es que toda la normativa relevante que implique cargas administrativas para las empresas debe ser evaluada⁴. Esto también se aplica a las obligaciones de información que podrían ser relevantes sólo para un reducido número de empresas o que sólo suponen actividades administrativas menores para las empresas individuales.

Sin embargo, no todas las obligaciones de información deben ser evaluadas necesariamente por medio de entrevistas con las empresas. Las obligaciones de información que sólo afecten a un número muy reducido de empresas con costes administrativos mínimos pueden, por ejemplo, cuantificarse utilizando otros métodos. Esto incluye la valoración por expertos, en la que especialistas con considerables conocimientos del campo en cuestión participan en la cuantificación de los costes administrativos para una empresa de eficiencia normal. Una alternativa sería hacer uso de los amplios datos recopilados en las entrevistas con empresas ya efectuadas. Basándose en datos de otras entrevistas, a menudo será posible cuantificar obligaciones de información menos molestas comparándolas con obligaciones de información similares analizadas mediante entrevistas con empresas. Esto se hace en el Paso 12 de la fase 2.

Es difícil establecer criterios inequívocos que definan cuando una obligación de información considerada menos gravosa puede ser evaluada utilizando la valoración por expertos o los datos existentes. En cada caso debe llevarse a cabo una valoración concreta, pero es importante resaltar que debe dejarse claro qué obligaciones de información y solicitudes de datos se están seleccionando para su evaluación posterior. La fijación de criterios para el almacenamiento de los datos, debería estipular que los consultores deberán especificar en la base de datos qué obligaciones de información no han sido analizadas mediante entrevistas, sino sobre la base de datos existentes similares o de valoración por expertos.

Finalización del Paso 6

Los consultores incorporarán la información sobre qué obligaciones de información serán medidas mediante entrevistas con empresas y cuáles serán evaluadas posteriormente en la base de datos de la normativa relacionada con las empresas establecida en el Paso 1. Los criterios sobre los cuales se basa la división entre entrevistas y valoración por expertos deberán ser lo más claros posibles, a fin de facilitar la validación por parte del ministerio responsable. Estos criterios también deberán incluirse en el informe de situación que se preparará al término de la fase 1. El material se envía a la unidad de coordinación y al ministerio responsable para su aprobación.

⁴ Siempre y cuando se prevea que de la legislación se deriven cargas que superen el umbral mínimo (ver capítulo 4.7).

5.2.7 Paso 7: Identificación de los parámetros de costes

Deben identificarse los parámetros de costes relevantes de las empresas para la tarea que implica el cumplimiento de cada una de las solicitudes de datos. Esto procede tanto en los parámetros de costes dentro de la empresa como en los parámetros de los costes referentes al trabajo realizado por consejeros externos, etc. La tarea realizada en este paso consiste principalmente en asegurarse de que los parámetros de los costes en que incurren las empresas sean identificados antes de llevar a cabo las entrevistas en el Paso 11. Son estas entrevistas las que finalmente establecen qué grupos de ocupación realizan una determinada actividad administrativa.

Los parámetros de los costes utilizados se especifican en la Tabla 2, que se muestra más abajo.

Tabla 2: Parámetros de costes para las actividades administrativas

Áreas de costes	Parámetros de los costes para realizar el cálculo
Internos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Número de horas / minutos invertidos en la actividad administrativa ➤ Salario por hora para varios grupos de ocupación que realizan actividades administrativas ➤ Gastos generales
Externos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Número de horas / minutos invertidos en la actividad administrativa ➤ Coste por hora para los diferentes proveedores de servicios externos que realizan actividades administrativas
Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gastos para realizar las adquisiciones necesarias para cumplir con las obligaciones de información y/o solicitud de datos específicos

Grupos de ocupación internos

Los grupos de ocupación internos son los grupos de empleados dentro de las empresas que realizan las actividades administrativas. El salario por hora de estos grupos está basado en estadísticas salariales procedentes de la oficina de estadística del país de que se trate. El salario por hora debería especificarse en los precios de un año determinado y debería representar las tasas medias para todo el país, sin tener en cuenta el sexo.

La unidad de coordinación debería redactar una lista de los grupos de ocupación más comunes y de su salario por hora y proporcionársela después a la consultoría. Los consultores están obligados a utilizar los grupos de ocupación, con su salario por hora, que figuran en la lista cuando

se trate de identificar a los grupos de ocupación que llevan a cabo las actividades administrativas. Si los consultores no pudiesen encontrar a un grupo de ocupación en la lista que corresponda al grupo de ocupación que lleva a cabo la/las actividad/actividades administrativas que están registrando, deben sugerir una nueva categoría de ocupación con su salario por hora. Esta categoría de ocupación deberá ser aprobada por la unidad de coordinación.

Gastos generales (“overhead”)

La unidad de coordinación central debe establecer un porcentaje de gastos generales u “overhead”. A fin de minimizar la complejidad de la medición es recomendable que sólo se aplique un porcentaje de gastos generales, a menos que circunstancias específicas sugieran otra cosa. Como se describía en la sección 4.8., hasta ahora se ha aplicado un porcentaje de gastos generales del 25% en la mayoría de las mediciones. Los gastos generales para el empleado individual representan costes adicionales a los costes salariales directos. Los gastos generales cubren los costes relacionados con los costes fijos de administración, como los gastos de instalaciones (alquiler o amortización de inmueble), teléfono, calefacción, electricidad, equipamiento tecnológico, etc. Los gastos generales también incluyen las posibles bajas por enfermedad, ya que el salario por hora utilizado para calcular los costes administrativos debería, en la medida de lo posible, ser el salario por hora de trabajo real.

Ya que no hay una fuente estadística común que pueda arrojar luz sobre los gastos generales para todas las empresas de todos los tipos y tamaños, es difícil especificar un porcentaje de gastos generales que sea aplicable a nivel general y con carácter preciso.

En aquellos casos en que los consultores sugieran que los gastos generales orientativos no se aproximan en modo alguno a los gastos generales con los que se encuentran en el caso de las categorías de personal que realicen las actividades administrativas, deberán calcular el porcentaje de gastos generales ellos mismos. Los consultores deberán determinar por qué el porcentaje de gastos generales difiere del porcentaje de gastos generales orientativo y la unidad de coordinación deberá aprobar dicho porcentaje.

Proveedores de servicios externos

En algunos casos, las empresas subcontratan a proveedores de servicios fuera de la empresa para que gestionen las tareas administrativas. Estos grupos de proveedores se llaman proveedores de servicios externos.

La unidad de coordinación debería redactar una lista que especifique los proveedores de servicios externos más comunes, con su tarifa por hora. Los consultores deben utilizar a los proveedores de servicios externos, con su

tarifa por hora, que figuren en la lista cuando se trate de identificar a las categorías de personal que llevan a cabo las actividades administrativas. Si los consultores no pudiesen encontrar a un proveedor de servicios externos en la lista que corresponda al grupo de personal que lleva a cabo las actividades administrativas que están registrando, deben sugerir una nueva categoría de personal con su tarifa por hora. Esta categoría de personal deberá ser aprobada por la unidad de coordinación.

No deberían añadirse gastos generales a la tarifa por hora para los proveedores de servicios externos.

Adquisiciones

Las adquisiciones se definen como adquisiciones que son necesarias para cumplir con una obligación de información o solicitud de datos, y que son utilizadas exclusivamente para ese propósito. Los costes de tal adquisición están incluidos como un parámetro del coste de cargas administrativas junto a los costes salariales internos y externos.

Ejemplos de una adquisición podrían ser el franqueo de cartas enviadas a fin de cumplir con una obligación de información o solicitud de datos, por ejemplo, los costes derivados del envío en el caso de las cuentas anuales. Otro ejemplo podría ser el coste de adquisición e instalación de un contador que permita que la empresa haga una lectura para un informe posterior. Un tercer ejemplo podría ser el coste de adquisición de servicios administrativos externos que no pueden ser convertidos directamente en horas. Ejemplos de ello son los costes relacionados con administración de nómina externa para los que se puede abonar una cantidad anual fija. Este coste no puede ser desglosado en un número específico de horas invertidas por el proveedor externo.

Los costes se calculan por año. En los casos en los que una adquisición dura varios años –por ejemplo un contador- se especifica para la adquisición un coste fijo anual equivalente al coste total dividido por los años de duración prevista. Después de un cierto número de años, se supone que se adquirirá un nuevo contador –si es éste el tipo de adquisición referido- en los mismos términos. Con frecuencia, la oficina de estadística del país de que se trate puede proporcionar información sobre la duración de ciertos activos, tal y como se utilizan en las cuentas nacionales.

Como ilustra el ejemplo, los costes únicamente deben contraerse para permitir que la empresa cumpla con una obligación de información/solicitud de datos específico. Sin embargo, una empresa puede muy bien necesitar una conexión a internet a fin de cumplir con una obligación de información digital, pero como la conexión también se utiliza para muchos otros propósitos, los costes de la misma no se incluyen directamente en la medición. Sin embargo, se incluyen indirectamente entre los gastos generales.

En lo que se refiere al franqueo, se utiliza la tasa de envío apropiada más una cantidad determinada de euros por carta para cubrir costes de papel, impresión e inserción. Cualquier coste de producción indirecto, como maquinaria, equipamiento tecnológico, etc., ya está incluido en los gastos generales, y por ello no se contabiliza. En lo que se refiere al ejemplo de los contadores, será posible obtener información sobre los costes de adquisición e instalación de un contador "normal". Esto se comparará con los costes citados por las empresas para asegurarse de que se trate de un cálculo apropiado. A continuación, el mismo coste se aplicará a todas las empresas.

Finalización del paso 7

Las tareas administrativas son divididas en una serie de parámetros para calcular los costes que pueden evaluarse en la entrevista.

5.2.8 Paso 8: Preparación del cuestionario para la entrevista

Tareas a realizar en el paso 8:

- Elaborar y probar el cuestionario para la entrevista
- Demostrar que la guía para la entrevista garantizará una recopilación de datos uniforme, coherente y exacta

El propósito de un cuestionario para la entrevista es garantizar que se realiza una recopilación de datos uniforme, coherente y exacta que asegurará que toda la información que va a utilizarse para los cálculos en la base de datos se ha recogido con la mayor precisión posible. Dicha guía deberá ser probada, por ejemplo, mediante entrevistas piloto para asegurar que se obtienen los resultados adecuados.

También es importante que el cuestionario para la entrevista se estructure de tal manera que los entrevistados puedan responder las preguntas de forma tan precisa como les sea posible, permitiendo que la entrevista se lleve a cabo de manera eficiente.

Además de la recopilación de datos cuantitativos a nivel de actividad, es importante que la entrevista también arroje luz sobre aspectos cualitativos, para que dicha información pueda ser incluida en informes posteriores. Por ejemplo, es importante recopilar información referente a:

- Propuestas de simplificación normativa
- Cargas gravosas
- Mejores prácticas de las empresas
- Si las empresas utilizan la información en otros contextos (ej. en el ámbito de otras normas)
- Si las empresas sólo preparan información para el gobierno o si también la utilizan ellas mismas

Es importante que el cuestionario de la entrevista proporcione a las empresas la oportunidad de hacer sugerencias con respecto a la simplificación de la normativa y a iniciativas de digitalización dentro de las obligaciones de información en cuestión. También es importante tomar nota de cómo las empresas perciben la regulación dada, en particular si una obligación de información se considera especialmente gravosa.

Un elemento importante de las entrevistas consiste también en adquirir conocimientos sobre formas eficaces de manejar el trabajo administrativo, por ejemplo, las mejores prácticas. Tales conocimientos pueden utilizarse posteriormente para asesorar a otras empresas sobre lo que pueden hacer para reducir los costes del trabajo administrativo.

En relación con las entrevistas, también es importante asegurarse de si la información que van a aportar las empresas sólo se utiliza para cumplir con la obligación de información correspondiente o si también se utiliza en otros contextos. Esto incluiría informar a otros ministerios. La información obtenida de este modo tendrá que ser coordinada con la delimitación de la normativa llevada a cabo en el paso 2.

Además, es interesante aclarar en el curso de la entrevista si la empresa debe continuar aportando la información de forma total o parcial, incluso en el caso de que la obligación de información sea suspendida. El supuesto básico es que la empresa cumple con la obligación de información pertinente y con las solicitudes de datos correlativos por tratarse de un requisito reglamentario. Si hay algo que sugiera que la empresa continuará cumpliendo con la totalidad o parte de la obligación de información si no se tratara de un requisito reglamentario, esto debería especificarse en cada obligación de información. Sobre esta base, es posible tomar nota de las áreas en las que las cargas administrativas pueden ser sólo una pequeña proporción del coste total medido (ver figura 2 en la sección 2.2).

Por ejemplo, la mayoría de las empresas seguirían llevando su contabilidad, aunque no existiera un requisito del gobierno que les obligara a hacerlo. Llevar su contabilidad proporciona a las empresas una adecuada base de información relativa a sus propias actividades financieras. Sin embargo, puede que no mantuviesen un registro tan detallado de sus transacciones económicas si no hubiera un requisito específico reglamentario que les obligara a ello.

Finalización del paso 8

La consultoría prepara un cuestionario para la entrevista, que es aprobado por la unidad de coordinación.

5.2.9 Paso 9: Revisión por expertos de los pasos 1-8

Tareas a realizar en el paso 9:

- Redactar un informe de fin de fase que resuma todo el trabajo realizado en la fase 1, incluyendo la información específica esbozada en los pasos 1 a 8, para su revisión por parte del **grupo de seguimiento** (que conste de representantes del/los ministerio(s) relevante(s), de la unidad de coordinación, de las organizaciones empresariales y empresas y de otros expertos/partes interesadas clave)
- La calidad del grupo de seguimiento asegura el trabajo desarrollado en la Fase 1 y aprueba el comienzo de la fase 2

Finalización del paso 9 y fin de la fase 1

Basándose en el material que se elabora continuamente relacionado con la fase 1, los consultores deben redactar un informe de fin de fase, sobre el trabajo realizado en la fase 1, que describa cómo se han llevado a cabo los pasos 1-8, incluyendo cómo se realizó el trabajo de identificación de los componentes de la normativa relacionada con las empresas, qué obligaciones de información y solicitud de datos son importantes, qué delimitación se ha realizado en relación con otras áreas legislativas y procesos integrados, qué actividades administrativas son relevantes, la segmentación de empresas, etc.

El informe deberá enviarse al ministerio responsable y presentarse al grupo de seguimiento para su aprobación. Los consultores deciden, en consulta con la unidad de coordinación y con el ministerio responsable, si los comentarios del grupo de seguimiento darán lugar a cambios. Una vez que se hayan implantado dichos cambios, se habrá completado la fase 1.

5.3 Fase 2 – Obtención y estandarización de datos sobre tiempo y costes

Basándose en el análisis preparatorio de la fase 1, la tarea que se realiza en la fase 2 es recopilar datos empíricos a partir de entrevistas con una selección de empresas típicas afectadas por una determinada legislación. La tarea general es rellenar todas las "celdas" de la matriz de datos para los segmentos individuales con estadísticas estandarizadas para cada obligación de información, solicitudes de datos, actividades administrativas y parámetros para calcular los costes. En la mayoría de los casos, esto se hace sobre la base de, al menos, tres entrevistas en profundidad con empresas típicas en cada uno de los segmentos identificados.

5.3.1 Paso 10: Selección de empresas representativas para la entrevista

Las tareas en el paso 10 son:

- Elaborar un plan sobre cómo identificar a las empresas a las que entrevistar, incluyendo un cálculo del número total de entrevistas
- Selección de las empresas para las entrevistas a fin de cubrir todos los segmentos y las obligaciones de información que se calcularán mediante las entrevistas
- Programación de las entrevistas para garantizar que se haga el uso más eficaz del tiempo de las empresas, así como que se logre la cobertura total
- Información para aportar a las empresas, elaborada en cooperación con el ministerio responsable y la unidad de coordinación
- Selección de empresas adicionales/ programación de nuevas entrevistas adicionales, basada en los progresos logrados con las entrevistas en el Paso 11

Las empresas pueden ser seleccionadas para las entrevistas de varias maneras. En el caso de una obligación de información en la que el grupo objetivo es fácil de definir y donde se considera por adelantado que una gran proporción del grupo objetivo se ve afectada, una opción es seleccionar una muestra al azar y empezar a contactar con las empresas para concertar una entrevista. Cuando se trata de explorar previamente a las empresas que van a ser entrevistadas, se les podrá formular a dichas empresas unas cuantas preguntas con vistas a obtener la información sobre si son representativas o no del grupo objetivo. También es posible utilizar este contacto inicial como un sondeo real, en el que se le pregunta a la empresa sobre la externalización de tareas, el uso de tecnologías de la información o sobre otras cuestiones que se consideran significativas en lo que respecta al consumo de recursos de las empresas como consecuencia del cumplimiento de una obligación de información.

En algunos casos será difícil encontrar a empresas lo suficientemente afectadas por la norma empleando el método arriba indicado. Aquí puede ser ventajoso hacer uso de la información (habitualmente muy concreta) en poder del ministerio responsable sobre las empresas afectadas en particular por la obligación de información pertinente. En tales situaciones, será posible que el ministerio responsable, trabajando en cooperación con la unidad de coordinación, escriba a algunas de las empresas afectadas para ofrecerles la oportunidad de participar.

La selección de las empresas debería dar como resultado que sea posible llevar a cabo entrevistas con al menos tres empresas representativas de cada segmento empresarial. Esto aportará una valiosa información sobre el consumo de recursos de una empresa de eficiencia normal en el caso de la obligación de información de que se trate.

Mientras que, lógicamente, una empresa sólo puede cubrir un segmento con respecto a una obligación de información determinada, se puede entrevistar a la misma empresa para preguntarle sobre otras obligaciones de información dentro del área legislativa que le afecten.

También debería considerarse si puede incorporarse a expertos externos para valorar los costes administrativos de una empresa de eficiencia normal. Con un experto externo es posible cubrir varios segmentos empresariales a la vez en relación con una obligación de información determinada. Un contable, por ejemplo, podrá valorar a menudo los costes administrativos de una serie de segmentos empresariales. No obstante, las valoraciones efectuadas por expertos externos nunca deben utilizarse de forma aislada.

Finalización del paso 10

Los consultores elaborarán un plan sobre cómo identificar a las empresas que van a ser entrevistadas y sobre el número total de entrevistas previstas. Ambas partes del plan deberían ser aprobadas por la unidad de coordinación. Este procedimiento también debe describirse en el informe de situación que será presentado al término de la fase 2.

Se aportará información sobre el proceso, sobre la razón por la cual se están midiendo los costes administrativos, etc., para facilitársela a las empresas. Se contactará con las empresas antes de las entrevistas. Normalmente son los consultores quienes se ponen en contacto con ellas. Sin embargo, en casos raros será más apropiado que el ministerio responsable o la unidad de coordinación lleven a cabo los contactos iniciales con las empresas.

5.3.2 Paso 11: Entrevistas con empresas

Tareas a realizar en el paso 11:

- Llevar a cabo las entrevistas con las empresas, como se determinó en el paso 10, utilizando la guía para la entrevista elaborada en el paso 8
- Valorar las respuestas para determinar si se ha identificado un resultado prácticamente uniforme para la empresa de eficiencia normal
- Si fuera necesario, llevar a cabo entrevistas adicionales, para identificar la respuesta comprendida dentro de los parámetros de eficiencia normal

Utilizando entrevistas con empresas que se ven afectadas por la legislación, es posible identificar cuál de las 16 actividades administrativas estándar debe realizar la empresa para cumplir con una solicitud de datos y cuánto

tiempo se invierte en cada actividad. Esto hace posible evaluar cada una de las solicitudes de datos individuales que forman parte de una obligación de información. En algunos casos no será posible que la empresa pueda especificar cuánto tiempo le dedica a cada actividad administrativa. En tales casos puede ser necesario preguntar cuánto tiempo se invierte en el cumplimiento de la solicitud de los datos en sí y cómo se divide este tiempo entre las actividades administrativas que se llevan a cabo para cumplirlo.

Las entrevistas también harán posible validar la información obtenida referente a tiempo, salario, externalización, etc.

Llevar a cabo las entrevistas con las empresas es una tarea que requiere unos entrevistadores experimentados que posean conocimientos fundamentales del método y del área de normativa objeto de estudio. Los entrevistadores deberán utilizar el cuestionario para la entrevista, preparada en el paso 8, y la entrevista propiamente dicha debería adoptar la forma de un diálogo entre partes capacitadas, tanto de la empresa como del entrevistador.

Hay tres maneras de entrevistar a las empresas:

- **Las entrevistas personales** con empresas son el método más adecuado para identificar los costes administrativos impuestos por la normativa. Las entrevistas suelen durar 1-2 horas por cada empresa, pero esto puede variar dependiendo de la complejidad del área de legislación en cuestión. En el caso de áreas de legislación complejas, también puede ser una ventaja disponer de dos entrevistadores.
- **Las entrevistas telefónicas** con empresas pueden utilizarse en aquellos casos donde sólo es necesario identificar los costes de las obligaciones de información de forma aislada, y en los que está previsto que la entrevista dure menos de media hora.
- **Las entrevistas tipo grupo de discusión** con un reducido número de empresas y expertos en la materia pueden ser una opción en el caso de una legislación muy compleja. Los debates del grupo de discusión pueden, por ejemplo, ayudar a analizar correctamente obligaciones de información complejas, incluyendo las actividades administrativas que una empresa de eficiencia normal debe llevar a cabo y cuánto tiempo duran éstas.

Específicamente con respecto a las entrevistas personales y las entrevistas telefónicas, es importante que los entrevistadores estén seguros, tanto durante como después de la entrevista, de que la empresa entrevistada pueda seguir siendo descrita como representativa en lo que respecta al consumo de recursos. Es difícil establecer criterios que permitan determinar cuándo una empresa no se comporta con un grado de eficiencia normal, pero el consumo de recursos que sea sustancialmente distinto del especificado por otras empresas *sin que* exista una buena explicación de dicha discrepancia, deberá ser interpretado como que no reúne los criterios de una empresa de eficiencia normal (ver figura 5). Si una empresa resulta excluida del proceso de obtención de datos, deberá ser sustituida por otra nueva, que a su vez deberá ser entrevistada.

Finalización del paso 11

Para su utilización en el informe de estatus que se presentará al término de la fase 2, los consultores deben describir el procedimiento para llevar a cabo las entrevistas.

5.3.3 Paso 12: Realización y estandarización de cálculos de tiempo y recursos para cada segmento por actividad

Tareas a realizar en el paso 12:

- Estandarizar los resultados para cada segmento de empresas a fin de proporcionar una única estimación sobre el tiempo empleado por la empresa de eficiencia normal para completar cada actividad administrativa.
- Utilizar expertos para calcular los resultados en aquellos casos en los que no se haya podido obtener la información adecuada en las entrevistas o si así se determinó en el paso 6.

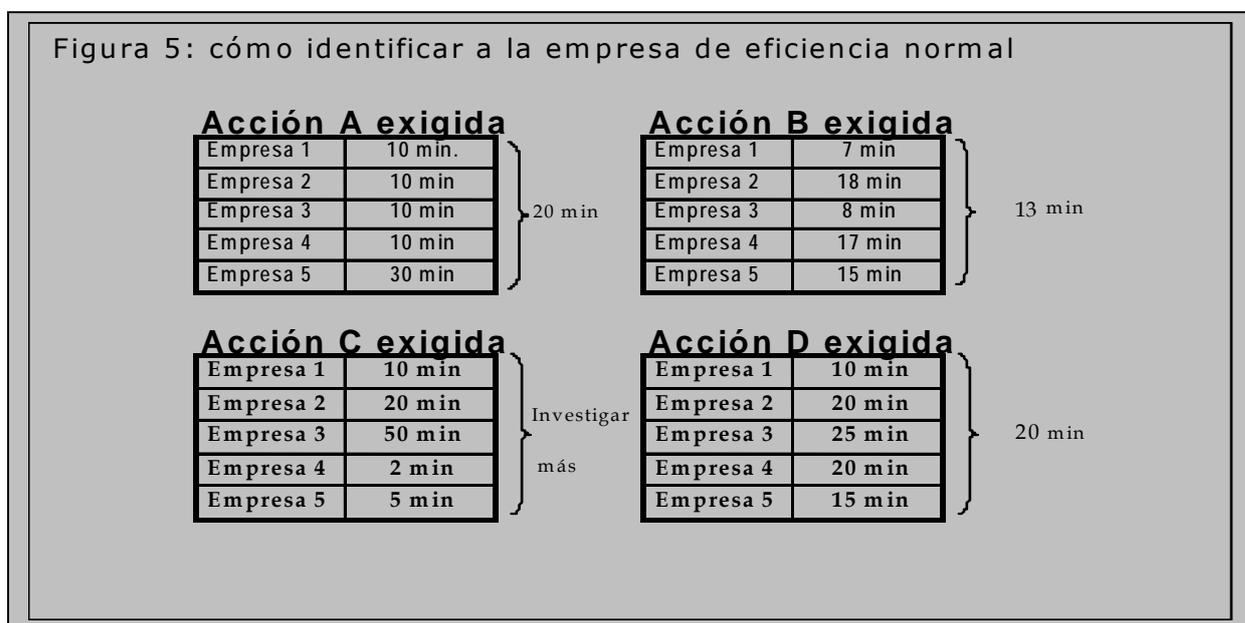
Identificar a la empresa de eficiencia normal

Cuando se hayan llevado a cabo todas las entrevistas, los resultados deben ser resumidos para cada uno de los segmentos empresariales. Basándose en el material de la entrevista, debe realizarse una valoración de cuánto tiempo dedica una empresa de eficiencia normal para llevar a cabo las diversas actividades administrativas derivadas de una solicitud de datos en cumplimiento de una obligación de información determinada. A continuación se calculan los costes internos y los costes de ayuda externa de la empresa.

En otras palabras, basándose en la información proporcionada por las empresas en las entrevistas, los consultores deben realizar una valoración cualitativa de cuánto tiempo dedican las empresas a cada actividad administrativa individual en relación con el cumplimiento de una solicitud de datos. Esto debería permitir insertar una cifra estandarizada en la plantilla de datos. En este contexto, es importante realizar una valoración crítica de los resultados de cada empresa y decidir cuáles son los resultados más fiables. Huelga decir que éste es un proceso que consume tiempo y en el que es importante documentar las consideraciones individuales sobre las que se basa cada elección.

El enfoque no supone calcular un promedio carente de sentido crítico sobre la base de los datos recopilados. En vez de eso, debe establecerse una cifra estandarizada sobre la base de los datos recopilados y de cualquier valoración por expertos.

La Figura 5 muestra cómo puede calcularse el consumo de tiempo de una empresa de eficiencia normal e ilustra en qué casos una empresa puede ser descrita como normalmente eficaz o no.



En lo que respecta a la actividad A, la empresa 5 es claramente distinta de las otras, y por ello no se debería considerar como una empresa de eficiencia normal. Sin embargo, no hay necesidad de llevar a cabo entrevistas adicionales. En el caso de la actividad B, los consultores han valorado cuál deberá ser el nivel para una empresa de eficiencia normal. Deberán realizarse entrevistas adicionales en lo que respecta a la actividad C, ya que las respuestas dadas por las empresas varían demasiado para que sea posible valorar el nivel de una empresa de eficiencia normal. En este caso, también se debería considerar si las empresas seleccionadas no son representativas o si es simplemente porque las circunstancias específicas implican que las empresas tengan un diferente consumo de recursos. En este caso, la segmentación llevada a cabo como parte del análisis preparatorio debería reconsiderarse y, si fuera necesario, debería realizarse una segmentación adicional, lo que daría como resultado más entrevistas con empresas. En el caso de la actividad D, debería realizarse una valoración por expertos de cuál es el nivel de una empresa de eficiencia normal.

Antes de que puedan estimarse los resultados agregados, es necesario asegurarse de que cada celdilla de solicitud de datos/ actividad/ segmento cuente con una estimación para la empresa de eficiencia normal según todos los parámetros relevantes.

Una vez definidas tales estimaciones en las entrevistas con las empresas, ahora deberán rellenarse los espacios en blanco utilizando las estimaciones. Dichos espacios en blanco pueden deberse a problemas surgidos en el

proceso de la entrevista o pueden haberse dejado cuestiones para la valoración por expertos.

Las estimaciones pueden realizarse utilizando grupos de expertos, en los que se incluirían representantes de los ministerios y de las empresas. Las mediciones para otras celdillas similares pueden ser una fuente de información útil (como se describió en el paso 6).

Finalización del paso 12

Todas las celdillas en la base de datos se completan con las entradas que se consideren relevantes, una vez han sido estandarizadas.

5.3.4 Paso 13: Revisión por expertos de los pasos 10-12

Tareas a realizar en el paso 13:

- Redactar un informe de fin de fase que resuma todo el trabajo realizado en la fase 2, incluyendo la información específica esbozada en los pasos 10 a 12, para su revisión por parte del grupo de seguimiento relevante (que debe constar de los distintos ministerios, de los representantes de las empresas, de la unidad de coordinación y de otros expertos o partes interesadas)
- La calidad del grupo de seguimiento garantiza el trabajo desarrollado en la Fase 2 y aprueba el inicio de la fase 3

Finalización del paso 13 y término de la fase 2

Basándose en el material que es elaborado continuamente en relación con la fase 2, los consultores deberán redactar un informe de fin de fase para el trabajo de la fase 2 que describa la ejecución de los pasos 10-12, incluyendo una relación de las decisiones adoptadas y de las estimaciones efectuadas.

El informe de fin de fase debe ser aprobado por la unidad de coordinación y el ministerio responsable y presentado al grupo de seguimiento para su aprobación. Los consultores deciden, en consulta con la unidad de coordinación y el ministerio responsable, si los comentarios del grupo de seguimiento dan lugar a trabajo adicional. Una vez que dicho trabajo se ha puesto en práctica, la fase 2 está completada.

5.4 Fase 3 – Cálculo, presentación de datos e informes

5.4.1 Paso 14: Extrapolación de los datos validados a nivel nacional

Tareas a realizar en el paso 14:

- Ampliación gradual a nivel nacional de los datos aprobados y estandarizados en la fase 2 para cada actividad administrativa y segmento.
- Elaborar las estadísticas totales requeridas para los informes del paso 15, incluyendo costes totales por segmento y obligación de información, por obligación de información únicamente, por normativa, por unidad de organización departamental y por ministerio.

Una vez que se han aprobado los datos estandarizados en la fase 2, el conjunto de datos obtenidos y validados debe ser ampliado gradualmente a nivel nacional para cada segmento individual del análisis. Esto se hace generalmente multiplicando el tiempo y consumo de recursos estandarizados (tiempo x costes salariales (incluyendo los gastos generales)) de una empresa de eficiencia normal en un segmento por la población del segmento y por la frecuencia. Posteriormente los resultados se combinan.

Finalización del paso 14

Los consultores efectúan los cálculos necesarios, que después formarán la base sobre la que se redactará el informe en el paso 15.

5.4.2 Paso 15: Informe y transferencia a la base de datos

Además de ofrecer información sobre los costes administrativos del área normativa que se haya analizado, el informe que comunica los resultados del análisis basado en los costes estándar también debe explicar cómo se llevó a cabo el análisis, qué problemas se encontraron en el curso del análisis y cómo se resolvieron estos problemas. Los requisitos para elaborar un informe sobre un análisis de costes estándar ex-ante y ex-post deberían ser explicados de forma precisa por la unidad de coordinación en una plantilla estandarizada de informe.

Las características principales de la plantilla de informe para cada parte en las mediciones (por ejemplo, un ministerio) podrían ser:

- Centrarse en la normativa que sea más gravosa y explicar el por qué de este inconveniente, incluyendo qué parte de la normativa

(obligación de información o solicitud de datos) es la que origina las cargas administrativas impuestas a las empresas.

- Analizar la fuente de la normativa del ministerio (UE, nacional, etc.) y las cargas que proceden de cada una de las fuentes identificadas.
- Probar una aplicación adecuada de la metodología y cualquier otra cuestión para el ministerio. Esto debería incluir un resumen del proceso de medición, incluyendo su coordinación, el número de entrevistas realizadas, problemas encontrados, los acuerdos alcanzados en los casos en que los ministerios cuenten con normas coincidentes – por ejemplo, quién asume la responsabilidad. Esto puede remitir a informes anteriores, pero debería presentarse de tal manera que resuma los aspectos fundamentales sin necesidad de remitir a otras referencias anteriores.
- Incluir capítulos que describan las sugerencias de las empresas acerca de la simplificación de la normativa y las iniciativas en materia de digitalización. Una descripción de las normas u obligaciones de información que se consideren especialmente gravosas, así como los casos de mejores prácticas.
- Incluir anexos con listados completos de obligaciones, cargas, etc.

Antes de que los consultores redacten el informe final, deberá acordarse el contenido del informe y el nivel de detalle tanto con el ministerio como con la unidad de coordinación. Esto es importante para asegurar que los destinatarios del informe obtengan la información esperada.

Finalización del paso 15 y término de la fase 3

Los consultores redactarán un informe en el que se presenten los principales resultados y que aporte una relación detallada de la metodología empleada y de las consideraciones que se consideren oportunas a este respecto.

La unidad de coordinación y el ministerio responsable aprobarán el informe, antes de que éste se envíe al grupo de seguimiento para su estudio.

Una vez que el informe ha sido finalmente aprobado, los consultores entregarán la información contenida en la base de datos a la unidad de coordinación.

6. El registro de los cambios en la medición de base según el Modelo de Costes Estándar

Un elemento esencial del MCE es que, una vez que se ha efectuado la medición de base, ésta necesita ser actualizada para reflejar tanto los progresos en la simplificación como la nueva normativa que ha entrado en vigor. Es importante que los cálculos de los costes administrativos de la nueva normativa sean de calidad similar a los de la medición de base. Como se describió en el capítulo 3.2., la actualización de la medición de base inicial consiste en analizar las consecuencias de la normativa nueva o enmendada, del mismo modo que la medición de base (pasos 1-15). Sin embargo, hay diferentes formas de actualizar la base de datos, ya que los cambios en las cargas administrativas pueden ser el resultado de la aparición de nuevas obligaciones de información en la normativa existente o enmendada o el resultado de la supresión de las obligaciones de información. Asimismo, nuevos medios telemáticos o un aumento en el uso de los medios existentes puede dar como resultado cambios en el volumen de cargas administrativas y, por consiguiente, deberían medirse. Estos cambios deberían registrarse regularmente (ej. anualmente) en la base de datos.

Ex-ante o ex-post

Actualizar la medición de base debido a la aprobación de nuevas normas o iniciativas puede hacerse a través de mediciones ex-ante. Las mediciones ex-ante a menudo son una parte importante del análisis de impacto normativo de las nuevas propuestas reguladoras y son mediciones de las cargas administrativas *previstas*. Una medición ex-ante se realiza de la misma manera que una medición ex-post (pasos 1-15). La única diferencia es que las empresas no tienen experiencia en el cumplimiento de las normas, por lo que las respuestas de las empresas deben considerarse más una aproximación que una medición ex-post. Sin embargo, debido al alto grado de detalle del MCE, los resultados de una medición ex-ante son muy fiables. Al utilizar mediciones ex-ante para actualizar las bases de datos, es importante que sólo se añadan los costes al conjunto normativo cuando estén finalizados. Por ejemplo, debe haberse aprobado la legislación y haberse tomado debida cuenta de las enmiendas.

A fin de hacerse una idea más precisa de las cargas administrativas reales en una nueva norma o iniciativa, la actualización de la medición de base debería fundamentarse en las mediciones ex-post– implicando con ello que se mida una nueva norma o iniciativa cuando las empresas posean experiencia en el cumplimiento de la norma y, por consiguiente, puedan aportar un cálculo más exacto del tiempo empleado en cumplir con dicha obligación.

Diferentes métodos de actualización

El enfoque a la hora de actualizar los cambios en las cargas administrativas en la base de datos depende del carácter de la enmienda a la norma o iniciativa digital. Sin embargo, siempre es importante desglosar la norma nueva o enmendada en obligaciones de información y solicitud de datos.

- **Cuando una obligación de información/ solicitud de datos existente es suprimida o modificada:**

En tales casos puede resultar bastante sencillo actualizar la base de datos. Si una obligación de información o solicitud de datos es suprimida totalmente, la obligación también puede eliminarse de la base de datos. Si la frecuencia o la población de una obligación de información o solicitud de datos son modificadas, también es simplemente una cuestión de modificar la frecuencia o población en la base de datos. Sin embargo, cuando la enmienda es más compleja, podría ser necesario realizar nuevas entrevistas con empresas y seguir la guía paso a paso a fin de obtener un cálculo válido de la modificación.

- **Cuando se añade una nueva ley, obligación de información o solicitud de datos:**

En estos casos, generalmente hay dos posibilidades. Si la nueva obligación de información, etc. es similar a una obligación de información que se haya medido, podría ser posible utilizar los datos de la obligación de información ya medida. Por supuesto, en estos casos es importante ser consciente de las diferencias en tasas, frecuencias y poblaciones. Sin embargo, si la nueva obligación de información no se asemeja a una obligación de información ya medida, es necesario llevar a cabo una nueva medición y volver a los pasos 1 a 15.

Cambios estructurales

A fin de garantizar que el nivel de las cargas administrativas en la base de datos únicamente varía a causa de los cambios efectuados en las políticas, se recomienda mantener constante una serie de indicadores estructurales. Así, deberían congelarse indicadores económicos como la inflación y el nivel salarial, así como indicadores estructurales empresariales, como la población de las empresas en diferentes sectores de la industria y el número de empleados.

7. Utilización de la medición basada en el Modelo de Costes Estándar en el proceso de simplificación

Las mediciones MCE revelan dónde existen áreas normativas listas para una reducción de las cargas administrativas. El objetivo final de las mediciones MCE es la simplificación.

La ventaja clave de utilizar las mediciones MCE para simplificar se resume en la frase "lo que se mide, se consigue". El MCE proporciona una medición de base crucial y es fuente de ideas para identificar vías de simplificación.

7.1 Proceso de simplificación

El trabajo de simplificación debería implicar una serie de etapas indispensables:

- 0) Centrar, planificar, organizar y fijar el trabajo;
- 1) Trabajar con datos procedentes de mediciones MCE, empresas y autoridades (comités potencialmente mixtos); es de gran utilidad recibir sugerencias de las partes interesadas respecto a la simplificación para descubrir cuáles son las áreas reguladoras consideradas más gravosas;
- 2) Valorar todas las propuestas que potencialmente podrían reducir las cargas administrativas y su impacto (incluyendo cómo se presentarían y quién podría verse afectado);
- 3) Analizar las consecuencias de la implantación de las propuesta de simplificación identificadas
- 4) Resumir iniciativas y recomendar soluciones para reducir las cargas;
- 5) Llevar a cabo proyectos de simplificación

Dinamarca ha desarrollado una "caja de herramientas digital" para revisar sistemáticamente la legislación con vistas a su simplificación. Esta caja de herramientas contiene las etapas anteriormente citadas (6 fases en total). Una "caja de herramientas digital" es una guía detallada para quienes están trabajando en tareas de simplificación en los ministerios. Puede utilizarse sistemáticamente en el trabajo de simplificación o como "evaluación comparada" cuando se necesite orientación e inspiración a la hora de llevar a cabo la simplificación legislativa.

7.2 Ventajas del MCE para la simplificación

Las ventajas de adoptar el MCE en el proceso de simplificación son numerosas:

- Utilizando este método, es posible identificar algunas partes específicas de la legislación que generan cargas cuyo cumplimiento es considerado por las empresas como especialmente gravoso;
- La medición de base revela en qué fases las empresas incurren en gastos administrativos, y con ello dónde puede lograrse la simplificación con mayor efecto;
- La clasificación en normas de tipo A, B y C muestra dónde debería centrarse el esfuerzo de simplificación;
- Los datos recopilados pueden emplearse en analizar cómo las enmiendas efectuadas en una obligación de información afectarán a los costes administrativos: utilizando una base de datos, es posible simular cambios en la normativa a fin de examinar las consecuencias para las partes interesadas;
- El MCE puede inspirar nuevas iniciativas digitales, o un mayor intercambio de datos entre agencias gubernamentales;
- El MCE ayuda en la identificación de qué ministerio es responsable de la normativa gravosa;
- El MCE ayuda a los ministerios a identificar los costes totales de las cargas administrativas;
- Además, los resultados cualitativos de la medición de base son de gran importancia. Pueden ayudar a identificar qué cargas generan una mayor molestia a las empresas o cuáles son las áreas normativas que las empresas encuentran inapropiadas o difíciles de cumplir.

7.3 ¿Qué incluye la simplificación?

El trabajo de simplificación incluye:

- Desregulación – descodificar, lo que conduce a una mayor liberalización de regímenes anteriormente regulados;
- Refundición normativa –aunar distintas normas en una forma más manejable y reformular la ley de manera más clara;
- Racionalización – utilizar la legislación “horizontal” para reemplazar diversas normas “verticales” específicas del sector y derogar normas que se solapan o que resultan incoherentes;
- Reducción de cargas administrativas (simplificación) – reducir la extensión de los formularios, aumentar los intervalos entre solicitudes de información, compartir datos, etc.

El Reino Unido ha desarrollado un listado de consulta para uso de sus departamentos y así ayudar, en la elaboración de sus planes de simplificación, a los la identificación de potenciales reducciones de cargas administrativas.

Ejemplo de una lista de consulta para la simplificación de cargas administrativas:

Se debería buscar el potencial de reducción de cargas considerando:

- si una obligación de información puede ser suprimida totalmente o, en caso contrario, si el número de empresas afectadas por una norma puede ser reducido, marcándose como objetivo las empresas de un cierto tamaño o de un sector en particular. Esto puede lograrse eliminando la necesidad de un formulario o reduciendo su tamaño (se deberían examinar los requisitos para cumplimentar formularios actualmente impuestos calculando el número total de formularios y tratando de racionalizar dichos requisitos);
- si pueden aumentarse los intervalos entre solicitudes de información, o si la información puede aportarse de manera excepcional en vez de regularmente;
- si toda la información requerida es necesaria, o si puede obtenerse de otro ministerio o entidad como parte de una iniciativa para compartir datos;
- si hay mejores maneras de entregar la información aportada por las empresas. por ejemplo, mejorando el diseño de los formularios, haciéndolos más sencillos de completar, facilitando su comprensión o introduciendo previamente la información en los formularios. Otra manera de mejorar la entrega de la información es hacer más sencillo para el usuario el manejo de los formularios, por ejemplo, permitiendo que la información se entregue de la manera en que las empresas la recopilarían para sus propios fines;
- si se podrían dirigir más recursos a proporcionar consejo y orientación a fin de reducir el tiempo empleado en comprender la norma, así como cualquier solicitud de datos asociada;
- si es posible evitar el personal cualificado o consultores especializados gestionen las solicitudes de información. Los mayores beneficios de este tipo de reducción de cargas administrativas se dejarían sentir en aquellas partes de la empresa donde ya no sea obligatorio recurrir a un contratista o consultor especializado (como un experto legal o un contable) para cumplir con la obligación de información.

Mientras que las mediciones MCE son claves para el trabajo de simplificación, la simplificación también comprende un concepto mayor, por ejemplo estimular el cambio cultural.

Aunque este documento no se ocupa exhaustivamente de todos los elementos de la simplificación, actualmente se está trabajando en la Red Internacional del MCE para lograrlo.

8. Evaluaciones comparativas y estudios comparados

8.1 Introducción

El MCE proporciona mediciones transparentes, que son adecuadas cuando se trata de simplificar la legislación y reducir el volumen de las cargas administrativas. El MCE también permite establecer comparaciones entre países. Tales comparaciones pueden aportar a los países nuevas ideas para reducir las cargas. También pueden utilizarse como herramienta para resaltar el impacto de la legislación internacional, especialmente la normativa comunitaria. En general, pueden llevarse a cabo dos tipos de evaluaciones comparativas:

- 1) Evaluaciones comparativas (benchmarking) de áreas normativas idénticas (ej. el IVA o sectores específicos – el sector transportes, el sector financiero, etc.)
- 2) Evaluaciones comparativas de la implantación de las directivas o reglamentos de la UE en los estados miembros

En este capítulo describiremos un marco de trabajo para llevar a cabo evaluaciones comparativas de la implementación de normativa de la UE u otra normativa internacional (**opción 2** de las arriba mencionadas).

Las evaluaciones comparativas presentan una serie de retos específicos. Es importante que cualquier diferencia en las mediciones realizadas en cada país sea constatada y, en la medida de lo posible, minimizada.

En las siguientes secciones, se describe el proceso de realización de evaluaciones comparativas de la implantación de la normativa común mediante el método MCE. Primero se esboza una serie de condiciones previas importantes para una buena evaluación comparativa. En la sección 8.3 se proporciona una guía paso a paso.

8.2 Elecciones que deben hacerse antes de iniciar una evaluación comparativa

Realizar evaluaciones comparativas entre países es una tarea complicada. Hay una serie de condiciones previas para poder llevar a cabo una buena evaluación comparativa:

Condiciones previas

1. Debe definirse un objetivo claro
2. Los países deben ser comparables
3. Es necesario que los objetos de comparación sean comparables o idénticos

4. Debe emplearse una metodología coherente, incluyendo un conjunto de indicadores claro.

1. Un objetivo claro

Cuando se inicia una evaluación comparativa, es muy importante tener un objetivo claro (cuáles deberían ser los resultados de la evaluación comparativa, para qué deseamos utilizar la evaluación comparativa, etc.). El objetivo afecta a la selección de los países que pueden ser evaluados comparativamente, así como a las normas que pueden ser comparadas.

Por ejemplo, si los países desean conocer cómo se ha implantado la normativa internacional en distintos países, y están interesados en aumentar su eficacia sin considerar cambios en sus políticas, puede argumentarse que una evaluación comparativa con un país que ha elegido una política completamente distinta en la implementación (como, por ejemplo, tener 1, en lugar de 3 tasas, de IVA) pueda ser menos útil que una comparación con un país más similar. Como tal, es importante tener el objetivo en mente cuando se seleccionan las normativas y los países en los que se va a realizar la evaluación comparativa. Lo óptimo es analizar y describir el contexto completo antes de iniciar una evaluación comparativa.

2. Un contexto comparable

Los países difieren social, histórica y económicamente entre sí. Esto afecta al modo en que un país implementa una norma, incluyendo normas internacionales, que pueden ser de interés para su evaluación comparativa. Para asegurar que se maximizan las lecciones aprendidas de la realización de evaluaciones comparativas, deberían comprenderse las diferencias básicas entre los países implicados.

No es preciso que los países sean idénticos para llevar a cabo una evaluación comparativa, pero sí deben ser razonablemente comparables. Por ejemplo, comparar a dos estados miembros de la UE aportará información útil debido a la gran cantidad de normativa común. Una comparación entre un país miembro de la UE y un país africano en vías de desarrollo puede resultar menos útil, ya que es probable que exista una gran diferencia entre ellos y reflejen circunstancias económicas muy distintas.

Para garantizar que pueda llevarse a cabo una evaluación comparativa útil, deberían entenderse las diferencias sociales, históricas y económicas entre los países. Ésta debería centrarse en aquellas diferencias que probablemente causan un mayor impacto sobre la normativa que se está comparando. Documentar las diferencias conocidas es un elemento clave en la presentación de evaluaciones comparativas.

3. Objetos comparables o idénticos

Para una buena evaluación comparativa, es importante que los objetos comparados sean comparables o idénticos. Naturalmente éste es el caso si se elige llevar a cabo una evaluación comparativa de la normativa común (por ejemplo, legislación comunitaria).

4. Una metodología coherente

La condición previa más importante para una evaluación comparativa de cargas administrativas es que las mediciones se lleven a cabo exactamente del mismo modo. Esto es crucial para asegurar que las diferencias observadas son debidas a diferencias en la normativa, y no simplemente a distintos enfoques de la medición. En este manual se describe la metodología para medir las cargas administrativas. Sin embargo, al ser un marco de trabajo, permite elecciones que es importante tener en cuenta si se desea llevar a cabo una evaluación comparativa. Para realizar una evaluación comparativa, es necesario llegar a un acuerdo sobre los siguientes puntos:

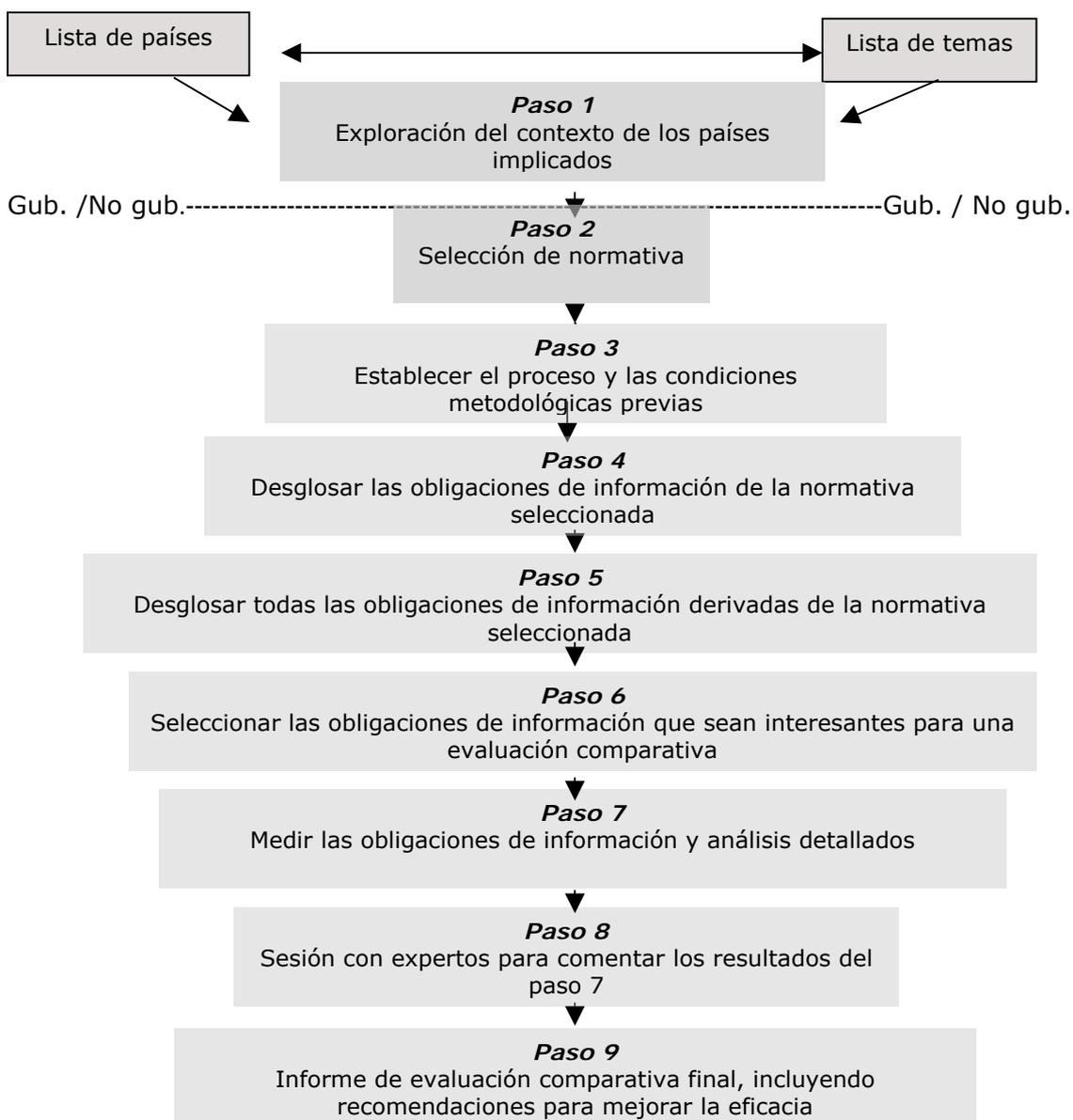
- Definiciones; la misma definición de obligación de información, normativa gubernamental, empresas, etc.
- El nivel de detalle en la medición.
- Datos recopilados; debe acordarse qué datos serán recopilados y cómo se informará de ellos. Por ejemplo, ¿están las empresas segmentadas por tamaño (pequeño, mediano y grande) o no?
- Cálculo de los gastos generales u *overhead*?
- Enfoque sobre las actividades que una empresa decide continuar realizando sin imposición de una norma (costes empresariales normales)
- Estimación de los costes extraordinarios

Es necesario considerar y llegar a un acuerdo sobre estas condiciones previas antes de iniciar la evaluación comparativa propiamente dicha. Como muchos países ya han medido una amplia gama de normativas nacionales e internacionales, es posible, naturalmente, utilizar estas mediciones. En este caso, deberían aclararse las definiciones, etc. aplicadas en la medición.

8.3 El proceso paso a paso para la realización de comparaciones entre países sobre la implementación de la normativa (UE)

El proceso de una evaluación comparativa consta de nueve pasos, que se muestran en la figura 1.

Figura 1: El proceso de una evaluación comparativa



Paso 1; Exploración del contexto de los países implicados

Como se esbozó en la sección 8.2, los países difieren social, histórica y económicamente entre sí. Esto afecta al modo en cómo un país implanta su normativa. Si los países desean aprender los unos de los otros sobre la forma en que se implementan las normas, es necesario que sean comparables (dentro de lo razonable). Antes de iniciar una evaluación comparativa, es importante examinar si los países seleccionados pueden ser objeto de comparación.

Paso 2: Selección de normativa

Para una buena evaluación comparativa, es importante que los objetos de comparación sean efectivamente comparables o incluso idénticos. Por lo tanto, es lógico llevar a cabo una evaluación comparativa de la normativa común de origen internacional.

En este paso, los países participantes deberían elaborar una lista que contenga la legislación internacional que les gustaría evaluar comparativamente. La lista deberá ser aprobada por todos los países participantes antes de proceder al Paso 3.

Ejemplo de normas para comparar

Lista de normas para comparar:

1. Directiva EU 98/76 (que enmienda la Directiva 96/26)
2. Directiva EU 76/91
3. Directiva EU 2003/59 (modifica el Reglamento 3820/85 y Directiva 91/439/EEC y deroga la Directiva EU 76/914)
4. Directiva EU 96/35
5. Directiva EU 2000/30
- 6 Etc.

Paso 3: Establecer el proceso y las condiciones metodológicas previas

Una vez que los países se han puesto de acuerdo sobre la lista, es necesario que acuerden un calendario y establezcan las condiciones metodológicas previas. Es de especial importancia comentar y llegar a un acuerdo sobre las definiciones que se utilizarán, el nivel de detalles de los análisis, cómo se calculan los gastos generales y cómo se tratarán los costes de las empresas⁵ y los costes extraordinarios.

Paso 4: Desglosar las obligaciones de información de la normativa seleccionada

Antes de poder iniciar la medición propiamente dicha, es necesario desglosar todas las obligaciones de información derivadas de la normativa seleccionada. Deberá confeccionarse una lista con:

⁵ Los costes normales de las empresas son costes en que las empresas pueden incurrir voluntariamente, independientemente de la presencia de normativa.

- a) Todas las obligaciones derivadas de la normativa seleccionada que implique obligaciones de información cuando sea implementada (ej. una obligación como: "realizar una inspección") y
- b) Obligaciones de información directamente prescritas en la normativa seleccionada.

La Figura 2 nos muestra un ejemplo de cómo debería ser dicha lista.

Es importante que todos los países participantes lleguen a un acuerdo sobre la lista, ya que las obligaciones (de información) seleccionadas son los objetos de comparación en la evaluación comparativa.

Figura 2: Hoja de informe sobre obligaciones de información derivadas de normativa EU (los ejemplos proceden de una evaluación comparativa Holanda-Polonia del sector transportes)

Ley	Directiva 96/26		Directiva sobre al acceso a la profesión de transportista de mercancías y de transportista de viajeros por carretera	
Obligaciones de información UE				
UE nr	Ley y artículo	Obligación	Obligación de descripción	Observaciones
1	3.1	Presentar, informar y mostrar información/informes	Condiciones de los transportistas por carretera. Las empresas que quieran desempeñar esta profesión deberán ser fiables, disponer de suficientes recursos financieros propios y demostrar su destreza profesional	
2	3.2	Desglosar las obligaciones de información de la normativa seleccionada	Los estados miembros establecen las condiciones, vigentes en su territorio que las empresas del estado miembro deben cumplir para poder satisfacer la exigencia de fiabilidad.	

Paso 5; Determinar todas las obligaciones de información nacionales

Cuando todos los países hayan llegado a un acuerdo sobre la lista de obligaciones de información derivadas de la normativa seleccionada, puede darse el siguiente paso.

Todos los países deberán desglosar las obligaciones de información implantadas que se deriven de la legislación internacional seleccionada. Los países deberán rellenar un formulario que contenga la siguiente información:

- La obligación (de información) internacional
- Las obligaciones de información nacionales derivadas de la legislación internacional
- Una descripción de la obligación de información nacional.

Abajo se incluye un ejemplo de cómo debería ser este formulario. El formulario está relacionado con el formulario del Paso 4 (figura 2).

Figura 3; Hoja de informes sobre obligaciones de información nacionales derivadas de la legislación de la UE seleccionada

		Obligaciones nacionales			
Nr UE	Nr nac	Ley artículo	Obligación	Descripción	Observaciones
	Países Bajos				
1	1	Ley sobre Transporte de Pasajeros	Solicitud de licencia/permiso ...	Sólo se concederá una licencia a aquellas empresas que reúnan las condiciones de fiabilidad, solvencia y competencia profesional.	Existen exenciones de acuerdo con AMvB.
2	2	Decisión sobre Transporte de Pasajeros 2000, art. 22	Presentar, informar y mostrar información/informes	Transporte colectivo de pasajeros o transporte en taxi. En este caso, los transportistas reunirán las condiciones de fiabilidad si presentan el certificado de buena conducta (que no puede estar expedido más de dos meses antes).	

Paso 6; Seleccionar las obligaciones de información que sean interesantes para una evaluación comparativa

Para la evaluación comparativa propiamente dicha, las obligaciones de información deberán ser medidas y analizadas con más detalle. Puesto que esta tarea conlleva mucho tiempo, puede ser útil seleccionar una muestra de obligaciones de información (por ejemplo 10), que sean de particular interés para una evaluación comparativa. Expertos en este campo, ayudados por expertos en el campo de las cargas administrativas,

seleccionarán conjuntamente las obligaciones de información más interesantes.

Al final de este paso, todos los países deberán llegar a un acuerdo sobre la lista de obligaciones de información que se han seleccionado para la evaluación comparativa.

Paso 7: Elaboración de las obligaciones de información seleccionadas a un nivel más detallado

Cuando todos los países hayan llegado a un acuerdo sobre la lista de obligaciones de información que se han seleccionado para la evaluación comparativa, dichas obligaciones de información deberán ser medidas y analizadas con más detalle⁶. La siguiente información es necesaria para realizar una evaluación comparativa de las obligaciones de información:

- Número de la norma internacional
- Breve descripción de la obligación de información internacional
- Desglose detallado de las solicitud de datos y actividades administrativas incluidas en la obligación de información internacional sometida a revisión
- Desglose detallado de las solicitud de datos y actividades administrativas y visualización de la implantación nacional de la obligación de información internacional
- Medición de las cargas administrativas de las obligaciones de información:
 - Descripción y tamaño del grupo diana
 - Umbrales y exenciones para los grupos diana
 - Frecuencia
 - Costes administrativos de la obligación de información (P)
 - Tiempo necesario para cumplir con la obligación de información (T)

Gran parte de la información ya se conoce a través de los Pasos 1 a 6. Toda esta información deberá incluirse en un formulario, que es idéntico para todos los países participantes. En el anexo 3 se incluye un ejemplo de cómo debería ser este formulario.

⁶ Puede que las obligaciones de información ya hayan sido medidas previamente. En ese caso, es posible utilizar las mediciones MCE ya completadas.

Paso 8: Sesión con expertos para comentar los resultados del Paso 7

En este paso, tiene lugar la evaluación comparativa propiamente dicha. Un grupo de expertos de los países implicados comentarán los resultados del Paso 7 para ver qué lecciones se pueden aprender de los otros países participantes.

Es muy importante que los expertos responsables de la normativa participen en los pasos 7 y 8. Deben asegurarse de que toda la información sea correcta, y son los responsables de simplificar la legislación (si fuera necesario).

Paso 9: Evaluación comparativa final

Tras la sesión, deberá redactarse un informe de la evaluación comparativa final, que debería incluir recomendaciones dirigidas a cada país para simplificar y/ o mejorar la eficacia de su normativa.

Anexo 1: Preguntas más frecuentes relacionadas con el "árbol de decisión" para determinar el origen de las cargas administrativas.

En las secciones 3.6 y 5.2.1, se describe cómo puede determinarse el origen de las cargas administrativas. Abajo se incluyen un par de preguntas frecuentes sobre la clasificación en las siete categorías A, B y C.

¿Están siempre incluidas las obligaciones de información de la categoría B en las directivas comunitarias? y ¿están siempre incluidas las obligaciones de información de la categoría A en los reglamentos comunitarios?

No. La adjudicación de categorías no depende de la denominación que reciba la normativa comunitaria. Las cargas administrativas se incluirán en la categoría A cuando deriven de obligaciones de información estipuladas directamente por la ley europea. Esto significa que la ley describe tanto la obligación de información como el modo en que debería implantarse. Tales estipulaciones se encuentran en reglamentos, directivas y demás legislación internacional. Lo mismo procede en las obligaciones de información de la categoría B. Por lo que respecta a los reglamentos, los estados miembros pueden contar con un cierto grado de libertad en su implantación.

La ley ofrece la posibilidad de cumplir con obligaciones de información con un certificado nacional o internacional. ¿En qué categoría deberían clasificarse estas obligaciones de información?

Reunir los requisitos para obtener un certificado internacional suele ser sólo relevante para las empresas que operan internacionalmente. El certificado estipulado en un contexto internacional es clasificado en la categoría A o B. El certificado nacional es estipulado por ley y se aplica a todas las empresas que operan en el gobierno nacional. Las cargas administrativas de estas obligaciones de información son después clasificadas en la categoría C.

Ciertas obligaciones de información han sido armonizadas entre estados miembros en tratados independientes y sin legislación general de la UE. ¿En qué categoría deberían clasificarse estas obligaciones de información?

La clasificación en categorías está dirigida a toda la legislación internacional, lo que significa, que además de la legislación UE, también se toman en cuenta otros acuerdos internacionales. Ejemplos de esos últimos son la Convención de Rijnvaart, el Protocolo de Montreal, el Tratado de Aarhus y la convención IATA, la Convención IMO, etc. Dependiendo del modo en que estos tratados imponen obligaciones de información y su implantación, estos se clasifican en categoría A o B.

Una obligación de información corresponde en parte a las categorías A o B y en parte a la C. Sin embargo, la proporción exacta que corresponde a cada categoría es desconocida. ¿Cómo se puede clasificar esta obligación?

En algunos casos, es difícil que los funcionarios y los juristas sean capaces de determinar la proporción exacta que corresponde a cada una de las categorías. Por ejemplo, hay directivas europeas para la aprobación de ciertos instrumentos de medición, pero no de otros, y la relación entre estos dos grupos de instrumentos es desconocida. En estos casos, la distribución se determina tras consultar a los organismos ejecutivos implicados.

Ciertas obligaciones de información han sido introducidas por los estados miembros en previsión de proyectos normativos comunitarios en curso. ¿Deberían clasificarse estas obligaciones de información posteriormente en categorías A o B?

No. La utilización de categorías tiene como finalidad clasificar la normativa vigente. Esto significa que anticipar las obligaciones intencionales previstas es considerado como política nacional. Por lo tanto, estas obligaciones de información son clasificadas en la categoría C. Sin embargo, dado que la clasificación en categorías debe mantenerse anualmente, ellos puede significar que, con el tiempo, dichas obligaciones de información pasen de la categoría C a las categorías B o A, una vez que la legislación comunitaria hay entrado en vigor.

Anexo 2: Hoja de informes

Antes de empezar a medir, es importante disponer de una estructura clara y específica de los datos/ hoja de informes. Abajo se muestra una hoja de informes simplificada que ilustra los datos básicos requeridos para una medición.

Ejemplo de una hoja de informes:

Nº.	Art.	Ley/Obligación de información/solicitud de datos	Población	Tasa	Tarifa por hora		Tiempo (hora)		Precio	Frecuencia	Nº de entidades	Cantidad	$\Sigma(P_i+P_e)*Q$ (total AB)	Origen regulador			
					I	E	I	E						A	B	C	
		LEY X															
		Descripción de la obligación de información A															
1		Solicitud de datos A1															
2		Solicitud de datos A2															
3		Solicitud de datos A3															
		Descripción de la obligación de información B															
4		Solicitud de datos B1															
5		Solicitud de datos B2															
6		Solicitud de datos B3															
7		Solicitud de datos B4															

Anexo 3: Ejemplo de formulario de Evaluación comparativa

(fuente: Países Bajos)

Asunto:	Licencia comunitaria para transporte de pasajeros
Obligación de información UE:	Solicitud de licencia para transporte internacional en turismos y autobuses
Legislación UE:	98/76 & 96/26 & 11/98 & 684/92
1. Explicación de las actividades contenidas en la obligación de información europea	
<i>Debajo se muestra una descripción detallada de las <u>actividades</u> incluidas en la obligación de información europea que se está examinando aquí.</i>	
<p>Para ejercer el transporte internacional de pasajeros por carretera se necesita una licencia comunitaria. Para solicitar una licencia comunitaria, el solicitante deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplir los requisitos legales (rellenar el formulario de solicitud) ▪ Demostrar que el solicitante posee una licencia de empresario para transporte colectivo de pasajeros o servicios de autobús. Para ello, el solicitante deberá: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentar el certificado de antecedentes penales ▪ Demostrar una situación financiera solvente ▪ Demostrar la competencia profesional. <p>Para mantener una licencia comunitaria, los requisitos de antecedentes penales, situación financiera solvente y competencia profesional deberían verificarse al menos cada cinco años.</p>	
2. Implementación Nacional	
<i>Abajo se incluye una descripción detallada de las <u>actividades</u> incluidas en la obligación de información UE y una visualización de su implementación nacional</i>	
<p>Para ejercer el transporte internacional de pasajeros por carretera se necesita una licencia comunitaria. Para obtener una licencia comunitaria, el solicitante deberá: disponer de una licencia nacional (sólo válida para transporte nacional) para la cual se aplican los mismos requisitos de solicitud descritos anteriormente. Ambas licencias (nacional y comunitaria) pueden solicitarse al mismo tiempo y en el mismo formulario de solicitud.</p> <p>Abajo se incluye una descripción detallada de cada paso del proceso, ilustrada con un gráfico.</p>	

Ap. 1. Cumplir los requisitos legales (rellenar formulario de solicitud)

El formulario de solicitud puede pedirse a la Inspección de Transporte y Gestión Hídrica. Para obtener una licencia, se debe rellenar el formulario de solicitud y reunir los requisitos que se describirán en los párrafos siguientes. Los requisitos legales se basan en la legislación de la UE. Sin embargo, se ha añadido un requisito: el solicitante debe presentar una lista con las matrículas de todos los autobuses de la empresa.

Cuando se transporte regularmente a pasajeros en autobús en ruta regular dentro de Europa, deberá solicitarse una licencia adicional. Los requisitos legales que hay que presentar son:

- Un horario de servicios.
- Tarifas.
- Una copia con sello oficial de la licencia comunitaria.
- Cualquier especialidad.
- Un mapa con ruta oficial, lugares de parada.
- Un horario de viaje, que proporcionará la oportunidad de comprobar las horas de conducción y de descanso.

Ap. 2a. Obtener el certificado de antecedentes penales

Para obtener el certificado de antecedentes penales, deberá presentarse una declaración de no tener antecedentes penales. Para obtener este certificado, debe enviarse una solicitud de la declaración al Ayuntamiento del municipio de residencia, junto con una carta de NIWO en la que se especifique que la declaración es realmente necesaria. Posteriormente, el Ayuntamiento enviará la solicitud a la Organización Central de Declaraciones de Antecedentes Penales (COVOG), que se encargará de juzgar la solicitud y de conceder (o denegar) el certificado. Cuando se solicite una licencia comunitaria, la fecha de expedición de la declaración no puede ser superior a tres meses.

Ap. 2b. Obtener garantías de una situación financiera solvente

Para obtener garantías de situación financiera solvente, la empresa deberá presentar (1) un extracto financiero con una hoja de balance detallada firmada por un contable o (2) un informe detallado en un formulario que es proporcionado por la organización de contables del Instituto Nacional para Contables de Registro (NIVRA) y la Orden Holandesa para Contables-Consultores de Administración (NOvAA). El capital de empresa de riesgo mínimo debería ser 36.302 € más 4.992⁷ € por vehículo, con un mínimo de 45.378 € por licencia y por vehículo.

Ap. 2c. Competencia profesional

Para satisfacer la condición que atañe a la competencia profesional, el empresario deberá poseer un diploma emitido por la Fundación Oficina de Exámenes para Transporte Profesional (SEB). El examen constará de los siguientes módulos: gestión

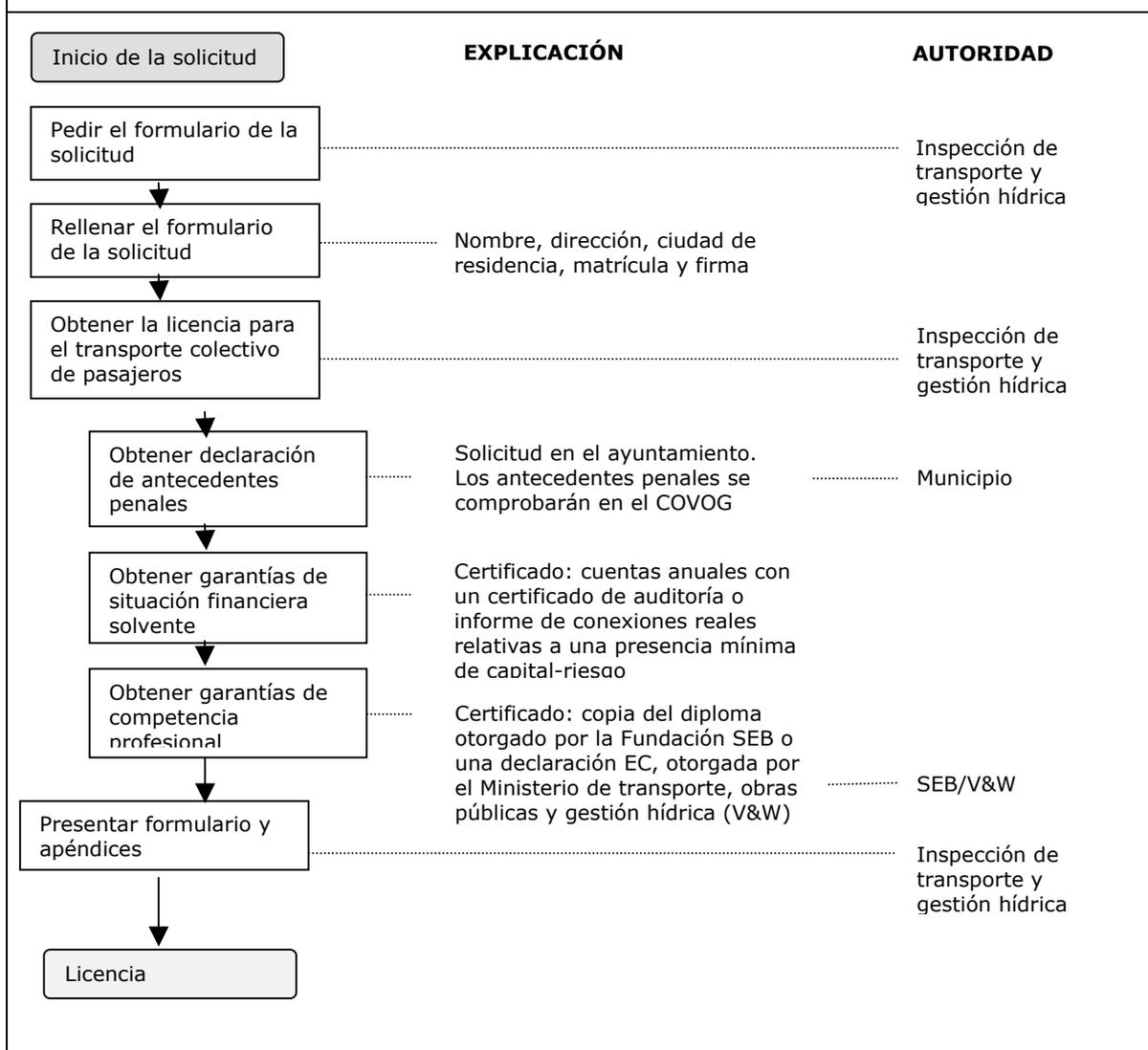
⁷ Esta cantidad se aplica a vehículos matriculados después del 1 de octubre de 1999. Para vehículos matriculados antes del 1 de octubre de 1999, se aplica la cantidad de 4.537 €.

empresarial, gestión financiera, gestión de camiones, gestión de personal, cálculo y un curso específico (taxi, autobús, transporte por carretera o transporte internacional por carretera).

El coste total de los exámenes será de aproximadamente 300 €. La formación para los exámenes durará ocho días completos. La persona que se encargue de la misma diariamente deberá satisfacer la condición de competencia profesional. Si más de una persona se encargaran de la misma, al menos una de ellas deberá satisfacer dicha condición. Otras maneras de demostrar la competencia profesional son:

- Una declaración de una institución autorizada indicando que se cumple el requisito estipulado en la 96/26.
- Garantías de que la empresa poseía una licencia para transportar grupos el 1 de enero de 1982.

Para mantener una licencia comunitaria, los requisitos de los requisitos de antecedentes penales, situación financiera solvente y competencia profesional, deberían verificarse al menos cada cinco años.



3. Cargas administrativas y características clave (nacionales)							
<i>Abajo se incluye una descripción de las cargas administrativas nacionales relevantes, así como otras características clave de la implementación nacional de la obligación de información UE examinada aquí (ej. frecuencia, umbrales y exención de grupos diana).</i>							
Descripción y tamaño del grupo diana:	Empresas de transporte internacional en autobús; 220 en Holanda						
Umbrales y exenciones para grupos diana:	-						
Frecuencia:	Una vez cada 5 años						
Costes administrativos de la obligación de información (P):	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 80%;">Transporte no programado</td> <td style="text-align: right;">59 €,-</td> </tr> <tr> <td>Transporte programado</td> <td style="text-align: right;">272 €,-</td> </tr> <tr> <td>Transporte de enlace</td> <td style="text-align: right;">545 €,-</td> </tr> </table>	Transporte no programado	59 €,-	Transporte programado	272 €,-	Transporte de enlace	545 €,-
Transporte no programado	59 €,-						
Transporte programado	272 €,-						
Transporte de enlace	545 €,-						
Tiempo requerido para cumplir con la obligación de información (T):	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 80%;">Transporte no programado:</td> <td>1 hora y 18 minutos</td> </tr> <tr> <td>Transporte programado:</td> <td>4 horas</td> </tr> <tr> <td>Transporte de enlace:</td> <td>12 horas</td> </tr> </table>	Transporte no programado:	1 hora y 18 minutos	Transporte programado:	4 horas	Transporte de enlace:	12 horas
Transporte no programado:	1 hora y 18 minutos						
Transporte programado:	4 horas						
Transporte de enlace:	12 horas						
4. Otras observaciones relevantes							
<p><u>Costes</u></p> <p>Licencia nacional (CPV): 663 €,-.</p> <p>Licencia comunitaria: 322 €,-</p> <p>Actualizar licencia: 17 €,- (también indica el precio de cada copia de una licencia con sello oficial).</p>							

“PAPELES DE EVALUACIÓN” pretende ser una colección de documentos, artículos y estudios que permitan la transferencia e intercambio de conocimientos referidos a las diversas dimensiones y contenidos de la evaluación de políticas públicas y la calidad de los servicios. La colección procurará la selección de textos que permitan una gestión del conocimiento de sus contenidos encaminada a compartirlos o a enriquecerlos colectivamente de manera constructiva. Para su publicación, se atenderá al interés y oportunidad de los textos cuyas versiones, provisionales o definitivas, podrán ser en su caso publicadas por los autores en otras instancias o editoriales. Los textos deberán contribuir a enriquecer la reflexión y el debate público y darán a conocer tanto opiniones y trabajos teóricos individuales como aquella producción empírica que se estime relevante en las materias citadas, no huyéndose de propuestas que pudieran generar controversia en la medida que las mismas se orienten a las finalidades de esta publicación.

Institucionalmente, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos aquí difundidos, cuyos contenidos serán de la exclusiva responsabilidad de sus autores.



www.aeval.es

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios